

Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande

Slutbetänkande av Kamerabevakningsutredningen

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:8

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Marcus Eliasson
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24900-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 13 december 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera ett utökat undantag från tillståndsplikten för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer. Utredaren fick även i uppdrag att föreslå åtgärder för att underlätta kamerabevakning i brottsbekämpande syfte (dir. 2017:124). Det uppdraget har tidigare redovisats genom delbetänkandet Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62).

Till särskild utredare förordnades den 13 december 2017 hovrättslagmannen Johan Sjöo. Ett antal experter har förordnats för att biträda utredaren. De experter som har arbetat med det nu redovisade uppdraget är juristerna Karin Höglund, Polismyndigheten och Jenny Bård, Datainspektionen. Karin Höglund förordnades från och med den 13 december 2017 och Jenny Bård från och med den 1 april 2018. Vidare har juristen Peter Rosenberg, Trafikverket och utredaren Mattias Andersson, Svensk Kollektivtrafik, arbetat som experter i utredningen. Båda förordnades från och med den 16 augusti 2018. Slutligen har, sedan den 13 december 2017, kanslirådet Anna Westin vid Justitiedepartementet varit sakkunnig i utredningen.

Kammarrättsassessorn Nina Stierna har varit anställd som utredningssekreterare i utredningen sedan den 14 december 2017. Vidare har hovrättsassessorn Karoline Magnusson varit anställd som utredningssekreterare sedan den 30 december 2017.

Utredningen, som antagit namnet Kamerabevakningsutredningen, överlämnar härmed slutbetänkandet Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna som ställer sig bakom utredningens överväganden och förslag.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Malmö i februari 2019.

Johan Sjöo

/Karoline Magnusson
Nina Stierna

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	19
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).....	27
2 Utredningens uppdrag och arbete	31
2.1 Utredningens uppdrag.....	31
2.2 Utredningsarbetet.....	32
2.3 Betänkandets disposition.....	32
3 Gällande rätt	35
3.1 Inledning.....	35
3.2 Grundläggande fri- och rättigheter.....	36
3.2.1 Europakonventionen.....	36
3.2.2 Europarådets dataskyddskonvention	36
3.2.3 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.....	36
3.2.4 Regeringsformen	37
3.3 Reglering om kamerabevakning.....	38
3.3.1 Dataskyddsförordningen och nationell kompletterande reglering	38
3.3.2 Kamerabevakningslagen	49

4	Viss forskning om kamerabevakning och trygghet i kollektivtrafiken	65
4.1	Inledning	65
4.2	Kamerabevakningens brottsförebyggande effekter.....	66
4.2.1	Allmänt om forskning på kamerabevakningsområdet	66
4.2.2	Brottsförebyggande rådets rapport år 2018.....	67
4.2.3	Priks studie av kamerabevakning i Stockholms tunnelbana.....	68
4.3	Trygghet i kollektivtrafiken.....	69
4.3.1	Stockholm stads trygghetsmätning år 2017.....	69
4.3.2	Svensk Kollektivtrafiks kollektivtrafikbarometer år 2017.....	70
4.4	Allmänhetens inställning till kamerabevakning.....	71
4.4.1	Integritetsskyddskommitténs enkätundersökning år 2006	71
4.4.2	Datainspektionens rapport Ungdomar och integritet år 2011	71
4.4.3	LUSAX opinionsundersökning år 2018	72
4.5	Slutsatser	73
5	Kartläggning.....	75
5.1	Inledning	75
5.2	Kollektivtrafikens aktörer.....	76
5.2.1	Allmän och kommersiell kollektivtrafik.....	76
5.2.2	Ägande och tillståndsinnehav.....	77
5.3	Kartläggningens genomförande.....	78
5.3.1	Vilka aktörer har ingått i kartläggningen?	78
5.3.2	Metod och genomförande	80
5.4	Aktörernas behovsbeskrivningar m.m.	81
5.4.1	Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd och Branschföreningen Tågoperatörerna	82
5.4.2	Stockholms läns landstings trafikförvaltning.....	88

5.4.3	Svensk Kollektivtrafik	92
5.4.4	Sveriges Bussföretag	96
5.4.5	Trafikverket	100
5.4.6	Jernhusen AB.....	104
5.4.7	Swedavia AB.....	108
5.4.8	Sveriges Regionala Flygplatser.....	110
5.4.9	Polismyndigheten.....	112
5.4.10	Datainspektionen.....	116
6	Reformbehovet.....	121
6.1	Inledning.....	121
6.2	Vilka problem med brottslighet och olycksrisker finns för allmänna transportmedel och stationer?	121
6.3	Syftet med kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer	124
6.4	Vilka problem medför tillståndsförfarandet och de befintliga undantagen?	128
6.5	Var finns behoven av kamerabevakning?.....	131
7	Ett utökat tunnelbaneundantag.....	133
7.1	Inledning.....	133
7.2	Vilken bevakning kommer överhuvudtaget att omfattas av ett eventuellt undantag från tillståndsplikten?	134
7.3	Vilken bevakning tar behovet av ett utökat undantag sikte på?	136
7.4	Bör ett utökat undantag från tillståndsplikten införas?	137
7.4.1	Tidigare överväganden i frågan	138
7.4.2	Utgångspunkter för bedömningen av om ett utökat undantag från tillståndsplikten bör införas	141
7.4.3	Tillståndskravet medför flera problem i verksamheterna.....	142
7.4.4	Behoven och nyttan av bevakning	145

7.4.5	Kan tillståndsplikten motiveras av integritetsskäl?	149
7.5	Vilken lösning bör väljas?	158
7.5.1	Utgångspunkter för utformningen av undantaget	158
7.5.2	Ett utökat undantag med en bibehållen överviktsprincip i kamerabevakningslagen	159
7.5.3	Ett utökat undantag med en annan integritetsstärkande reglering i kamerabevakningslagen	161
7.5.4	Ett utökat tunnelbaneundantag utan integritetshöjande reglering i kamerabevakningslagen	163
7.6	Ett utökat undantag från tillståndsplikten	164
7.6.1	Hur bör undantaget utformas?	165
7.6.2	Tillsyn och intern kontroll	176
7.6.3	Yttrande av kommunen	178
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	181
8.1	Ikraftträdande	181
8.2	Befintliga tillstånd	181
8.3	Pågående tillståndshandläggning och överklagande av beslut	182
8.4	Skadestånd och sanktionsavgifter hänförliga till tillståndskravet	183
8.4.1	Sanktionsavgifter	183
8.4.2	Skadestånd	184
9	Konsekvenser av våra förslag	185
9.1	Inledning	185
9.2	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna	185
9.2.1	De regionala kollektivtrafikmyndigheterna och andra allmänna aktörer	185
9.2.2	Datainspektionen	186

9.3	Ekonomiska konsekvenser för privata aktörer	187
9.4	Övriga konsekvenser för offentliga och privata aktörer	188
9.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	189
9.6	Konsekvenser för kollektivtrafiken	190
9.7	Konsekvenser för enskilda och övriga konsekvenser	191
10	Författningskommentar	193
10.1	Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).....	193
Bilaga		
	Kommittédirektiv 2017:124.....	201

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Den här delen av vårt uppdrag tar sikte på kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer. Sådan kamerabevakning är många gånger, enligt reglering i kamerabevakningslagen (2018:1200), tillståndspliktig. Kamerabevakning av tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer omfattas dock av ett undantag från tillståndsplikten, det s.k. tunnelbaneundantaget. I vårt uppdrag ingår att analysera om det bör införas ett utökat undantag från tillståndsplikten för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer. I uppdraget ingår även att lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga. Vi är oförhindrade att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Grundläggande rättigheter

Kamerabevakning utgör ett intrång i grundläggande fri- och rättigheter. De rättigheter som främst är av intresse för uppdraget är rätten till skydd för privatlivet och den personliga integriteten samt rätten till skydd för personuppgifter. Dessa rättigheter garanteras i Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen. Det finns två sidor av enskildas grundläggande rättigheter; dels enskildas rätt att bli fredade från kränkningar från statens sida, dels statens plikt att tillförsäkra enskilda ett skydd mot kränkningar från andra enskilda. Staten är skyldig att upprätta ett ramverk som tillgodoser dessa delvis konkurrerande intressen.

För bevakning av allmänna transportmedel och ytor på stationer där allmänheten uppehåller sig gäller ofta kamerabevakningslagens tillståndskrav. Tillståndskravet är avsett att garantera enskilda ett starkt

skydd mot bevakning och samtidigt ge ändamålsenliga möjligheter till kamerabevakning.

Tillståndsförfarandet medför flera problem i fråga om bevakning i kollektivtrafiken och av flygplatser

I syfte att klarlägga om tillståndsförfarandet i praktiken medför ändamålsenliga möjligheter till bevakning av allmänna transportmedel och stationer har vi genomfört en kartläggning. Inom ramen för kartläggningen har ett frågeunderlag riktats till en rad aktörer som är verksamma inom sektorn. Frågorna har bl.a. tagit sikte på vilka problem som tillståndsförfarandet medför. Kartläggningen visar att tillståndsförfarandet medför flera problem i fråga om bevakning i kollektivtrafiken. Det medför även problem gällande bevakning av flygplatser. Tillståndskravet – som utgör en administrativ påлага i förhållande till den generella dataskyddsregleringen – innebär ett tids- och resurskrävande förfarande. Tillståndskravet hindrar vidare att bevakning kan användas på ett flexibelt sätt och leder dessutom till gränsdragningsproblem i förhållande till sådan bevakning som inte är tillståndspliktig. I vissa fall söks därför inte tillstånd trots att behov finns. Tillståndskravet motverkar på så sätt en effektiv och ändamålsenlig användning av kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser. Till detta kan läggas att tunnelbaneundantaget framstår som svårt att motivera och medför gränsdragningsproblem.

Samtidigt upplevs behovet av bevakning som stort

Behovet av ett utökat undantag från tillståndsplikten tar primärt sikte på bevakning i kollektivtrafiken. Kamerabevakning är ett verktyg som används för att öka tryggheten bland resenärer, personal och andra som vistas i kollektivtrafiken. Genom vår kartläggning har det framkommit att behovet av kamerabevakning i kollektivtrafiken är stort. Det finns nämligen, i varierande grad, problem med brottslighet och ordningsstörningar i kollektivtrafiken och på vissa kollektivtrafikplatser. Problemen är inte begränsade till storstäder, utan finns även på mindre orter och på landsbygden. Problemen är extra påtagliga i särskilt utsatta områden. Kollektivtrafiken är dessutom

ett särskilt mål för terrorattentat. Behov av ett utökat undantag från tillståndsplikten finns även på flygplatser.

Nyttan av bevakning upplevs som stor, inte bara för att öka tryggheten, utan i förlängningen även i brottsbekämpningen. Bevakning behövs dessutom för att förhindra olyckor och begränsa verkningar av eventuella terrorattentat. Bevakningsintresset är med andra ord starkt i många fall.

Det finns numera, oberoende av ett tillståndskrav, ett långtgående integritetsskydd vid kamerabevakning

Mot bakgrund av dels det starka generella bevakningsintresset, dels behovet och nyttan av bevakning, är det viktigt att möjligheterna att bevaka inte försvåras genom ett tillståndsförfarande, såvida inte starka integritetsskäl talar för ett sådant förfarande. Skyddet för den personliga integriteten har dock stärkts, senast genom dataskyddsförordningen. Ett syfte med den regleringen är att skydda grundläggande fri- och rättigheter i samband med personuppgiftsbehandling. Att tillståndsplikten tas bort innebär alltså inte att det är fritt fram att bevaka. Inför en bevakning måste en mängd överväganden göras utifrån regleringen i dataskyddsförordningen, bl.a. i fråga om proportionalitet. Regleringen i dataskyddsförordningen ger, oberoende av ett tillståndskrav, ett långtgående förebyggande och korrigerande integritetsskydd. Dataskyddsförordningen ger dessutom ett starkt integritetsskydd under tiden som en bevakning pågår. Vidare står intresset av att skydda den personliga integriteten inte alltid i motsats till intresset av kamerabevakning utan kan tvärtom förstärka detta. Slutsatsen är därför att ett utökat undantag från tillståndsplikten nu bör införas.

Tunnelbaneundantaget ersätts av ett nytt utökat undantag från tillståndsplikten

Vi föreslår att tunnelbaneundantaget ersätts av ett nytt utökat undantag från tillståndsplikten. Det nya undantaget omfattar bevakning av fler fordon och platser än tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer. Syftena med bevakningen utökas dessutom till att omfatta även bevakning i ordningshållande syfte.

Undantag från tillståndsplikt ska inledningsvis gälla för bevakning i ett fordon som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana. Vidare ska undantag gälla för bevakning av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för kollektivt resande på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana. Var gränserna för ett sådant område går får bedömas i varje enskilt fall utifrån förhållandena på platsen. Platser i direkt anslutning till stationer, terminaler och hållplatser som är avsedda att underlätta för det kollektiva resandet, t.ex. cykel- och bilparkeringar samt passager till och från en sådan plats kan många gånger ingå i ett stations-, terminal- eller hållplatsområde.

Vidare ska undantag från tillståndsplikten gälla för bevakning av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår. Undantaget tar sikte på platser längs spåren där det av någon anledning finns en risk för olyckor, sabotage eller angrepp på person. Slutligen föreslås ett undantag från tillståndsplikten som gäller för bevakning av ett flygplatsområde. Undantaget tar sikte på själva flygplatsen och kringliggande miljöer, som t.ex. parkeringar.

Undantagen föreslås gälla om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. De föreslås också gälla om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller olyckor eller begränsa verkningarna av sådana störningar eller av inträffade olyckor.

Det behövs inte någon kompletterande integritetsstärkande reglering i kamerabevakningslagen

I vårt delbetänkande Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62) har vi föreslagit att tillståndsplikten ska tas bort för Polismyndigheten och andra centrala brottsbekämpande myndigheter. Samtidigt har vi föreslagit en bibehållen proportionalitetsbedömning med överviktsprincip i kamerabevakningslagen för dessa myndigheter. I delbetänkandet har vi framhållit flera positiva effekter med en sådan lösning.

Vi föreslår dock inte att en sådan reglering införs på kollektivtrafikområdet eller för bevakning av flygplatsområden. Skälen för att ha en förtydligande integritetsstärkande reglering i kamerabevakningslagen i fråga om bevakning som bedrivs av aktörer i kollektivtrafiken och på flygplatsområden är nämligen betydligt svagare än för de brottsbekämpande myndigheterna. Utan en kompletterande reglering i kamerabevakningslagen är det visserligen rimligt att tro att det under en tid kommer att råda viss osäkerhet kring hur motsvarande proportionalitetsbedömningar enligt dataskyddsförordningen närmare ska gå till. Aktörer på kollektivtrafikområdet har dock inte de befogenheter gentemot enskilda som de brottsbekämpande myndigheterna har. Detsamma gäller de aktörer som bevakar flygplatser. Att det under en tid råder en viss osäkerhet i rättstillämpningen bedöms därför inte påverka enskildas fri- och rättigheter på samma sätt som när osäkerhet råder för de brottsbekämpande myndigheterna. Det har varit vår utgångspunkt att inga tvivel får råda när det gäller hur de brottsbekämpande myndigheterna får hantera kamerabevakning.

En lösning utan en bibehållen proportionalitetsbedömning med överviktsprincip i kamerabevakningslagen svarar dessutom bäst mot en enhetlig reglering inom aktuell sektor. Lösningen innebär också att bevakning i tunnelbana inte kommer att omfattas av en mer omfattande administration än i dag, vilket får anses vara en förutsättning för vårt uppdrag.

Betydelsen av tillsyn och intern kontroll ökar

Även utan ett tillståndsförfarande finns en typ av förhandsgranskning av tillsynsmyndigheten genom dataskyddsförordningens reglering om förhandssamråd. Den regleringen aktualiseras vid höga integritetsrisker. Datainspektionen har långtgående befogenheter inom ramen för ett förhandssamråd. I yttersta fall kan en tänkt bevakning förbjudas. I de fall ett förhandssamråd har genomförts är vår bedömning att den korrigerande tillsynen inte kommer att förändras nämnvärt i förhållande till om tillståndsplikt gäller.

I de fall regleringen om förhandssamråd inte aktualiseras kommer emellertid berörda aktörer på egen hand att få bedöma om en bevakning är förenlig med regleringen i dataskyddsförordningen. Möjligheterna att bedriva en effektiv korrigerande tillsyn kommer att bli viktigare i dessa fall. Dataskyddsförordningens bestämmelser ger emellertid goda möjligheter för en effektiv korrigerande tillsyn. Tillsynsmyndigheten kan t.ex. besluta om föreläggande, begränsningar eller förbud. Den som ansvarar för kamerabevakningen riskerar dessutom att drabbas av administrativa sanktionsavgifter.

Utöver att Datainspektionen bedriver en effektiv tillsyn är det, mot bakgrund av de lättnader vi föreslår, av stor vikt att aktörer på området bedriver en effektiv och omfattande intern kontroll. Vidare är det angeläget att branscherna, i samråd med Datainspektionen, arbetar fram uppförandekoder på kamerabevakningsområdet. På så sätt skapas goda förutsättningar för en korrekt tillämpning av dataskyddsförordningen i fråga om kamerabevakning i kollektivtrafiken och av flygplatsområden.

Förslagets konsekvenser

Förslagen förenklar för berörda aktörers arbete med kamerabevakning, eftersom de inte längre behöver ansöka om tillstånd innan de påbörjar en bevakning. Förslagen innebär ett ökat ansvarstagande för aktörerna, som i högre grad får göra bedömningar av en bevaknings rättsenlighet på egen hand. Förslagen innebär att kamerabevakning kommer att kunna användas på ett mer flexibelt sätt i kollektivtrafiken och på flygplatsområden än i dag. Förslagen kommer sannolikt leda till ökad bevakning i kollektivtrafiken och av flygplatsområden.

Förslagen förväntas få positiva effekter för det trygghetsskapande arbetet i kollektivtrafiken. I förlängningen medför förslagen dessutom positiva effekter i brottsbekämpningen och för rättssäkerheten. Vidare gynnar förslagen samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter och aktörer på kollektivtrafikområdet respektive flygplats-havare.

Att bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser inte kommer att omfattas av tillståndsplikt kan dock även medföra vissa risker för enskildas personliga integritet. Dessa risker minskas dock genom det skydd som dataskyddsförordningen ger. I den utsträckning våra förslag medför färre brott och ökad trygghet innebär de dessutom ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet.

Som framgått kan våra förslag bidra till en tryggare kollektivtrafikmiljö. Förslagen kan på så sätt bidra till att fler åker kollektivt, vilket ligger i linje med samhällets mål att kollektivtrafikens omfattning ska öka markant. Ett ökat kollektivt resande ger dessutom förutsättningar att nå samhällets målsättningar vad gäller t.ex. kollektivtrafikens närbarhet, minskad trängsel i städer och att begränsa klimatpåverkan.

Förslagen väntas inte leda till ökade kostnader för berörda aktörer.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Samtidigt ska beslutade tillstånd för berörda aktörer upphöra att gälla under förutsättning att de avser bevakning som inte längre omfattas av tillståndskravet.

Summary

Our remit

This part of our remit focuses on video surveillance of public transport and stations. Under the Video Surveillance Act (*Kamerabevakningslagen*), such video surveillance often requires a permit. However, video surveillance of metro cars and metro stations is covered by an exemption from the permit requirement (the ‘metro exemption’). Our remit includes analyzing whether an expanded exemption from the permit requirement for video surveillance of public transport and stations should be introduced. It also includes presenting the legislative proposals deemed appropriate. We are at liberty to consider and present legislative proposals concerning issues that are relevant to particular issues that are to be examined.

Fundamental rights

Video surveillance constitutes a violation of fundamental rights and freedoms. The rights that are primarily of interest to our remit are the right to protection of private life and personal privacy, and the right to protection of personal data. These rights are guaranteed by the European Convention on Human Rights, the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Instrument of Government of Sweden. There are two sides to the fundamental rights of individuals: the right of individuals to be protected from violations by the State, and the duty of the State to guarantee individuals protection against violations by other individuals. The State is obliged to establish a framework that provides for these partially competing interests.

The permit requirement contained in the Video Surveillance Act often applies to surveillance of public transport and areas of stations to which the general public has access. The permit requirement is intended to guarantee the individual more extensive protection against surveillance while giving the authorities appropriate opportunities to conduct video surveillance.

The permit procedure entails several problems regarding surveillance in public transport and of airports

With the aim of determining whether the permit procedure in practice entails appropriate opportunities to conduct surveillance of public transport and stations, we carried out a survey. Within the framework of the survey, a questionnaire was addressed to a number of actors active in the area. The questions in part focused on which problems the permit procedure entails. The survey shows that the permit procedure entails several problems regarding surveillance in public transport. It also entails problems regarding surveillance of airports. The permit requirement – which comprises an administrative burden in relation to the General Data Protection Regulation – entails a procedure that is demanding in terms of time and resources. Furthermore, the permit requirement prevents surveillance being used in a flexible manner and also leads to demarcation problems in relation to surveillance that does not require a permit. As a result, there are times when no permit is applied for even though there is a need for one. In this way, the permit requirement obstructs an efficient and appropriate use of video surveillance in public transport and at airports. It can also be noted that the ‘metro exemption’ stands out as being difficult to justify and entails demarcation problems.

At the same time, the need of surveillance is perceived to be extensive

The need of an expanded exemption from the permit requirement is primarily in reference to surveillance in public transport. Video surveillance is a tool used to enhance security among travelers, staff and others present in public transport. Our survey shows that there is an

extensive need for video surveillance in public transport. This is because there are, to varying degrees, problems with crime and disturbances in public transport and at certain public transport hubs. The problem is not limited to urban areas, it is also present in small towns and in rural areas. It is especially evident in particularly vulnerable areas. In addition, public transport is a particular target for terrorist attacks. There is also a need of an expanded exemption from the permit requirement at airports. The benefit of surveillance is also perceived as being significant, not only to increase security in public transport but ultimately even in law enforcement. Furthermore, surveillance is needed to prevent accidents and limit the effects of any terrorist attacks. In other words, there is often a keen interest in surveillance.

Privacy protection when using video surveillance is currently extensive, irrespective of a permit requirement

In light of the strong general interest in surveillance and the need for and benefit of surveillance, it is important that opportunities to use surveillance are not hampered by a permit procedure, unless a procedure of this kind is justified by strong reasons of privacy. Still, protection of personal privacy has been reinforced, most recently through the General Data Protection Regulation (GDPR). One objective of this regulation is to protect fundamental rights and freedoms in connection with personal data processing. Accordingly, removing the permit requirement does not mean a green light for surveillance activities. Before starting surveillance activities, account must be taken of a number of considerations based on the provisions of the GDPR, including the question of proportionality. Irrespective of a permit requirement, the provisions of the GDPR provide extensive and corrective privacy protection. In addition, the GDPR provides strong privacy protection during the period in which video surveillance is in progress. Furthermore, the interest of protecting personal privacy does not always conflict with the interest of video surveillance, but can instead strengthen it. The conclusion therefore is that an expanded exemption from the permit requirement should now be introduced.

The ‘metro exemption’ to be replaced by a new expanded exemption from the permit requirement

We propose that the ‘metro exemption’ be replaced by a new expanded exemption from the permit requirement. The new exemption covers surveillance of more vehicles and places than metro cars and metro stations. In addition, the aim of surveillance will be expanded to also cover surveillance for the purpose of keeping order.

Initially, an exemption from the permit requirement will apply to surveillance of a vehicle used in public transport on roads, railways, water, trams or the metro. Furthermore, an exemption will apply for surveillance of a station area, terminal area or stop area intended for public travel on roads, railways, water, trams or the metro. The boundaries of such areas will be assessed in each individual case based on the conditions on site. Places directly connected to stations, terminals and stops that are constructed to facilitate travel by public transport, e.g. parking facilities for bicycles and cars, and passage-ways to and from such places, can often be part of a station, terminal or stop area.

The exemption from the permit requirement will also apply to surveillance of a place adjacent to railway, tram or metro tracks. The exemption focuses on places alongside the track where for some reason there is a risk of accidents, sabotage or personal attacks. Finally, an exemption from the permit requirement is proposed in surveillance of an airport area. The exemption focuses on the actual airport and adjacent environments, such as car parks.

It is proposed that the exemption apply to surveillance intended to anticipate, prevent or detect criminal activities, or to investigate or prosecute crimes. In addition, it is proposed to apply if the surveillance is aimed at anticipating, preventing or detecting disturbances of public order and security or accidents, or to limit the impact of such disturbances or accidents that have occurred.

No supplementary privacy enhancement regulations needed in the Video Surveillance Act

In our interim report ‘Video surveillance in law enforcement – a simpler procedure’ (SOU 2018:62), we proposed removing the permit requirement for the Swedish Police Authority and other central law enforcement authorities. At the same time, we proposed retaining a proportionality assessment for these authorities by means of the preponderance principle in the Video Surveillance Act. We presented several positive effects with such a solution in the interim report.

However, we do not propose introducing such a regulation with regard to public transport or for surveillance of airport areas. This is because the justification for having a clarifying privacy-enhancing regulation in the Video Surveillance Act regarding surveillance conducted by public transport actors and in airport areas is significantly weaker than for law enforcement authorities. Without a supplementary regulation in the Video Surveillance Act, it is admittedly reasonable to believe that for some time to come there will be a degree of uncertainty concerning the details of how corresponding proportionality assessments under the GDPR will be carried out. However, actors in the area of public transport do not have the powers vis-à-vis individuals that law enforcement authorities have. The same applies to actors that maintain surveillance at airports. It is therefore considered that the fact that there will be a degree of uncertainty regarding application of the law will not affect the rights and freedoms of individuals in the same way as when there is uncertainty for law enforcement authorities. Our basic premise has been that there must not be any doubt when it comes to how law enforcement authorities may use video surveillance.

A solution that does not retain a proportionality assessment by means of the preponderance principle in the Video Surveillance Act also corresponds best to a uniform regulation in the sector. This solution also means that surveillance in the metro will not be comprised of more extensive administration than at present, which may entail a prerequisite for our remit.

Increased importance of supervision and internal controls

Even without a permit procedure, the GDPR's regulation on prior consultations provides a type of prior examination of the supervisory authority. This regulation becomes relevant in the event of high privacy risks. The Swedish Data Protection Authority has far-reaching powers within the framework of a prior consultation. In extreme cases, envisaged video surveillance may be prohibited. Our assessment is that, in cases where a prior consultation has been conducted, the corrective supervision will not be significantly altered in relation to whether the permit requirement applies.

However, in cases where the regulation on prior consultation is not relevant, the actors involved will themselves assess whether surveillance is compatible with the provisions of the GDPR. The opportunities to conduct efficient corrective supervision will be more important in these cases. However, the provisions of the GDPR provide good opportunities for efficient corrective supervision. For example, the supervisory authority can decide to issue injunctions, restrictions or prohibitions. Furthermore, there is a risk that the person responsible for video surveillance may be subject to administrative fines.

In light of the less stringent provisions we propose, it is very important that actors in the area conduct efficient and extensive internal controls in addition to efficient supervision conducted by the Swedish Data Protection Authority. It is also important that, in consultation with the Swedish Data Protection Authority, the industries draw up codes of conduct in the area of video surveillance. This will create good conditions for a correct application of the GDPR as regards video surveillance in public transport and of airport areas.

Consequences of the proposals

The proposals will simplify the relevant actors' work with video surveillance, since they will no longer need to apply for a permit before beginning video surveillance. The proposals entail increased responsibility for the actors who, to a greater extent, will themselves conduct assessments of the legality of a surveillance. They will allow

a more flexible use of video surveillance in public transport and at airport areas than at present. They will probably lead to increased surveillance in public transport and at airport areas.

The proposals are expected to have positive effects on security-enhancing efforts in public transport. Ultimately, they will also lead to positive effects for law enforcement and legal certainty. Furthermore, the proposals will encourage collaboration between law enforcement authorities and actors in the area of public transport and airport operators.

However, the fact that surveillance in public transport and at airports will not be covered by a permit requirement may entail certain risks for an individual's privacy. Still, these risks are reduced through the protection provided by the GDPR. To the extent that our proposals result in fewer crimes and enhanced security, they also entail greater protection of an individual's privacy.

As has been made clear above, our proposals may contribute to a more secure public transport environment. As a result, the proposals may contribute to more people using public transport, which is in line with society's objective of significantly increasing the scope of public transport. More travel using public transport also provides the conditions for achieving society's objectives regarding public transport's accessibility, reduced congestion in cities and a reduced climate impact.

The proposals are not expected to lead to increased costs for the relevant actors.

Entry into force and transitional provisions

It is suggested that the proposals enter into force on 1 January 2020. At the same time, the permits issued to relevant actors will cease to apply provided they pertain to surveillance activities that are no longer covered by the permit requirement.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kamerabevakningslagen (2018:1200) att 9 § ska ha följande lydelse.

9 §

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

3. bevakning som Försvarsmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning,

4. bevakning som Trafikverket bedriver

a) av vägtrafik,

b) av sjötrafik vid en rörlig bro,

c) vid en betalstation eller kontrollpunkt som avses i bilagorna till lagen (2004:629) om trängselskatt och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas, eller

d) vid en betalstation på allmän väg som används vid uttag av infrastrukturavgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om infrastrukturavgift ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan avgift betalas,

5. bevakning i en vägtunnel med övervakningssystem som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som bedrivs av någon annan tunnelhållare än Trafikverket,

6. bevakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott eller förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor,

6. bevakning

a) i ett fordon som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, spårväg, vatten eller i tunnelbana,

b) av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för kollektivt resande på väg, järnväg, spårväg, vatten eller i tunnelbana,

c) av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår, eller

d) av ett flygplatsområde,

om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller olyckor, eller begränsa verkningarna av sådana störningar eller inträffade olyckor,

7. bevakning i en lokal där det bedrivs postverksamhet eller av området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott,

8. bevakning i ett parkeringshus, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott, och

9. bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren.

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

2. Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beslutats enligt den upphävda kameraövervakningslagen (2013:460) eller enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) och som avser bevakning som inte längre omfattas av krav på tillstånd, gäller inte längre.

3. Föreskrifter om sanktionsavgifter gäller fortfarande för överträdelser av tillståndskravet i 7 § och av villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 § om överträdelserna skett före ikraftträdandet.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Den här delen av uppdraget tar sikte på kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer. Sådan kamerabevakning är många gånger, enligt reglering i kamerabevakningslagen (2018:1200), tillståndspliktig. Kamerabevakning i tunnelbana omfattas dock av ett undantag från tillståndsplikten. Inför antagandet av kamerabevakningslagen framförde flera remissinstanser att det inte framstår som motiverat att göra skillnad på kamerabevakning i tunnelbana och i annan liknande trafik. Vidare uppmärksammades vissa gränsdragningsfrågor, som skulle kunna innebära osäkerhet om vilka privata aktörer inom den aktuella sektorn som i praktiken omfattas av kamerabevakningslagens tillståndskrav.

Mot den bakgrunden ingår det i vårt uppdrag att

- analysera om det bör införas ett utökat undantag från tillståndsplikten för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Enligt direktiven är vi oförhindrade att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt. Av direktiven framgår vidare att vid kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer gör sig kravet på ett starkt integritetsskydd gällande. Ett eventuellt utökat undantag måste därför formuleras på ett sätt som säkerställer balansen mellan behoven av att använda kamerabevakning och skyddet för den personliga integriteten.

Vårt fullständiga uppdrag framgår av våra direktiv (dir. 2017:124), se bilaga. Den del av uppdraget som tar sikte på att underlätta kamerabevakning i brottsbekämpande syfte har redovisats genom delbetänkandet Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62).

2.2 Utredningsarbetet

Utredningen¹ har haft flera sammanträden med expertgruppen. I syfte att utreda vilka problem som den nuvarande regleringen innebär för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer har utredningen träffat flera aktörer som är verksamma inom branschen, bl.a. Svensk Kollektivtrafik, Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd, Stockholms läns landstings trafikförvaltning, Jernhusen AB och Sveriges Bussföretag. Vid mötet med Stockholms läns landstings trafikförvaltning fick utredningen även besöka trafikförvaltningens kamerabevakningscentral, där tunnelbane- och pendeltågstationer aktivt bevakas. Ett möte har även hållits med Polismyndigheten. Syftet var att få Polismyndighetens syn på hur brottsligheten i kollektivtrafiken ser ut och vilken eventuell nytta Polismyndigheten har av bevakning som bedrivs i kollektivtrafiken. Utredningen har även träffat Datainspektionen. Syftet var att få myndighetens syn på integritetsaspekter och på hur tillsynen påverkas om ett utökat undantag från tillståndsplikten införs. Slutligen har utredningen tillsammans med företrädare för branschen besökt flera stationer, terminaler och busshållplatser för att få en uppfattning om hur sådana områden avgränsas i förhållande till kringliggande miljö.

2.3 Betänkandets disposition

Den efterföljande delen av betänkandet är disponerad enligt följande. I avsnitt 3 finns en beskrivning av relevant gällande rätt. I avsnitt 4 presenteras viss relevant forskning på området. I avsnitt 5 presenteras vår kartläggning gällande behovet av ett utökat undantag från tillståndsplikten. I avsnittet återges berörda aktörers synpunkter på

¹ Med utredningen avses här den särskilde utredaren och sekreterarna.

sina respektive behov av förenklade regler. I avsnitt 6 behandlas reformbehovet. Slutsatserna i avsnittet bygger i huvudsak på den behovsbild som framkommit vid vår kartläggning. Därefter följer avsnitt 7. I det avsnittet övervägs frågan om ett utökat undantag från tillståndsplikten bör införas och våra förslag lämnas. Avsnittet innehåller även en analys av integritetsskyddet i 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 (dataskyddsförordningen). I avsnitt 8 finns våra överväganden kring ikraftträdande och behovet av eventuella övergångsbestämmelser. Den sista delen av betänkandet utgörs av en konsekvensanalys, avsnitt 9, och en författningskommentar, avsnitt 10.

3 Gällande rätt

3.1 Inledning

Kamerabevakning innebär ett intrång i den personliga integriteten och är dessutom att betrakta som en särskilt integritetskränkande åtgärd. Kamerabevakning på allmänna platser innebär vidare att det i de flesta fall sker en personuppgiftsbehandling. Rätten till respekt för den personliga integriteten och skydd för personuppgifter skyddas både av Sveriges internationella åtaganden och av regeringsformen (RF). I det här avsnittet redogörs inledningsvis för den regleringen. Grundläggande bestämmelser om enskildas rättigheter ligger i sin tur till grund för EU:s dataskyddsreglering. För de frågor som behandlas i det här betänkandet är 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 (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen eller förordningen, av intresse. Detta eftersom de aktörer som berörs av våra förslag i princip uteslutande omfattas av den regleringen. Som kommer framgå nedan ger dataskyddsförordningen ett visst utrymme för medlemsstaterna att behålla eller införa särskilda regler för personuppgiftsbehandling. På kamerabevakningsområdet finns sådan reglering i kamerabevakningslagen (2018:1200). Avsnittet innehåller avslutningsvis en beskrivning av den regleringen.

3.2 Grundläggande fri- och rättigheter

3.2.1 Europakonventionen

Rätten till respekt för den personliga integriteten ingår som en del i rätten till respekt för privatlivet enligt den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Av artikel 8 i Europakonventionen följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

3.2.2 Europarådets dataskyddskonvention

Inom Europarådet antogs år 1981 en konvention (nr 108) om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k. dataskyddskonventionen. Konventionens syfte är att säkerställa den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatiserad behandling av personuppgifter. Regleringen kan ses som en precisering av skyddet enligt artikel 8 i Europakonventionen när det gäller automatiserad behandling av personuppgifter. Samtliga medlemsstater i EU har tillträtt konventionen. Inom Europarådet har en översyn av konventionen nyligen slutförts.

3.2.3 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Enligt artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen ska EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (stadgan) ha samma rättsliga värde som fördragen. I stadgans artikel 7 föreskrivs att var och en har rätt

till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Av artikel 8 följer vidare att var och en har rätt till skydd för personuppgifter. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Vidare har var och en rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs. Av artikel 51 framgår att stadgan riktar sig till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten.

Enligt artikel 52 måste varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. 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 den mån en rättighet som erkänns i stadgan motsvarar en rättighet som också garanteras i Europakonventionen ska rättigheten i stadgan ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

3.2.4 Regeringsformen

Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet samt att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Vidare följer av 2 kap. 6 § andra stycket RF att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar i denna rättighet får endast göras i lag och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 och 22 §§ RF. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att begränsningar endast får ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får heller aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

3.3 Reglering om kamerabevakning

3.3.1 Dataskyddsförordningen och nationell kompletterande reglering

Allmänt om förordningen och kompletterande reglering

Bevakning av allmänna transportmedel och stationer innebär att det i de flesta fall sker en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsförordningen.

Dataskyddsförordningen antogs den 27 april 2016 och började tillämpas den 25 maj 2018. I förordningen finns bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter och om det fria flödet av personuppgifter (artikel 1.1). EU-förordningar ska enligt artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ha allmän giltighet och vara till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. EU-förordningar gäller alltså fullt ut och med samma innehåll inom hela EU. Trots att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig innehåller den bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Särskilt stort är utrymmet i fråga om den offentliga sektorn. Svensk lagstiftning som kompletterar dataskyddsförordningen kan nämligen med stöd av artikel 6.2 i förordningen innehålla specifika bestämmelser för sådan personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Sådana bestämmelser ska anpassa tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen genom att fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. I enlighet med skäl 8 till dataskyddsförordningen kan medlemsstaterna dessutom under vissa förutsättningar och i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga, införliva delar av förordningen i nationell rätt.

Kompletterande bestämmelser av generell karaktär finns samlade i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, nedan kallad dataskyddslagen. Dataskyddslagen är subsidiär, vilket innebär att om det finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning ska de bestämmelserna gälla framför

dataskyddslagen. Dataskyddslagen kompletteras i sin tur av förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det finns dessutom kompletterande registerförfattningar som reglerar specifika myndigheters verksamhet.

På kamerabevakningsområdet specifikt finns även kompletterande nationella bestämmelser i kamerabevakningslagen. Kamerabevakningslagen, som huvudsakligen är att betrakta som en dataskyddsreglering, innehåller endast de kompletterande bestämmelser som särskilt behövs på kamerabevakningsområdet, se mer om kamerabevakningslagen i avsnitt 3.3.2.

Syfte och tillämpningsområde

Dataskyddsförordningen gäller i hela EU (artikel 3). Ett syfte med förordningen är att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter (artikel 1.2). Ett annat syfte är att det fria flödet av uppgifter inom EU inte ska hindras (artikel 1.2). Med personuppgift avses varje upplysning som gäller en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Med behandling avses en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, såsom t.ex. insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller förstöring (artikel 4.2). Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg. Även viss manuell personuppgiftsbehandling omfattas av tillämpningsområdet (artikel 2.1).

Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling

Dataskyddsförordningen innehåller en mängd regler och krav för hur personuppgifter får behandlas. Dessa regler och krav kan något förenklat sägas bottsna i några få grundläggande principer som gäller vid behandling av personuppgifter. Principerna kommer till uttryck i artikel 5 i förordningen. Uppgifterna ska inledningsvis behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet). Att uppgifterna ska behandlas lagligt innebär först och främst att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen i dataskyddsförordningen, se nedan. Därutöver

måste övriga principer och bestämmelser i dataskyddsförordningen och kompletterande lagstiftning följas. Att uppgifterna ska behandlas korrekt innebär sannolikt att behandlingen av personuppgifter ska vara skälig, rimlig och proportionerlig i förhållande till de registrerade. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.4.5. Att personuppgifter ska behandlas på ett öppet sätt i förhållande till de registrerade innebär att det ska vara klart och tydligt för de registrerade hur personuppgifterna behandlas. De registrerade ska också veta vad de har för rättigheter (se artikel 29-gruppens Riktlinjer om öppenhet enligt förordning [EU] 2016/679, WP 260 rev. 01). Se mer om registrerades rättigheter nedan.

Vidare uppställs krav på att personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och uppgifterna får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (*ändamålsbegränsning*). Principen om ändamålsbegränsning innebär sannolikt att den personuppgiftsansvarige redan innan uppgifterna samlas in måste veta varför personuppgifterna ska behandlas. Ändamålen sätter vidare ramarna för vad den personuppgiftsansvarige får och inte får göra med uppgifterna, till exempel vilka uppgifter som får behandlas och hur länge de får sparas. Ändamålen måste vara konkreta och specifika. Att ändamålet måste vara berättigat innebär sannolikt att personuppgiftsbehandlingen dels ska ha en rättslig grund i dataskyddsförordningen, dels ska ske i enlighet med övrig tillämplig lagstiftning och allmänna rättsprinciper. Som framgått får inte uppgifterna senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med ändamålen. Av artikel 6.4 framgår att den personuppgiftsansvarige som huvudregel ska beakta bl.a. vissa där angivna omständigheter för att fastställa om behandling för nya ändamål är förenlig med det ursprungliga insamlingsändamålet. Som exempel kan nämnas kopplingarna mellan det ursprungliga och det nya ändamålet, det sammanhang inom vilket personuppgifterna har samlats in (med särskilt beaktande av förhållandet mellan de registrerade och den personuppgiftsansvarige), eventuella konsekvenser för registrerade och förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder.

Uppgifterna ska vidare vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (*riktighet*). Per-

sonuppgifter får vidare inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (*lagringsminimering*). Uppgifterna ska även behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (*integritet och konfidentialitet*). Ovanstående principer kommer till uttryck i artikel 5.1. Av artikel 5.2 framgår att den personuppgiftsansvarige ansvarar för och ska kunna visa att punkt 1 efterlevs (*ansvarsskyldighet*).

Laglig behandling av personuppgifter

Enligt dataskyddsförordningen måste all behandling av personuppgifter vila på en rättslig grund. För att personuppgiftsbehandling ska vara tillåten krävs enligt artikel 6.1 att åtminstone ett av villkoren i artikeln är uppfyllt. I sammanhanget är det led e som är av intresse, eftersom tillståndskravet i kamerabevakningslagen gäller endast för personuppgiftsbehandling som utförs med stöd av den grunden (jfr artikel 36.5 i förordningen). I led e anges att behandlingen ska vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Uttrycket nödvändig har inte samma betydelse som i dagligt tal. En behandling kan t.ex. anses nödvändig om den leder till effektivitetsvinster (prop. 2017/18:105 s. 46 och 47). Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen följer vidare ett krav på att uppgiften av allmänt intresse eller den myndighetsutövning som grundar en rätt att behandla personuppgifter ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. I dataskyddslagen finns en bestämmelse som förtydligar att detta krav för svensk del innebär att uppgiften av allmänt intresse ska följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 2 §). Det framgår vidare att myndighetsutövning som grundar rätt att behandla personuppgifter ska ske enligt lag eller annan författning.

Allmänna skyldigheter och säkerhet för personuppgifter

I avsnitt IV i förordningen finns bestämmelser om allmänna skyldigheter för den personuppgiftsansvarige. Enligt artikel 24.1 ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med förordningen. Av bestämmelsen framgår att behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter ska beaktas samt att åtgärderna ska ses över och uppdateras vid behov. I artikel 25 finns krav på att den personuppgiftsansvarige, både vid fastställande av vilka medel behandlingen utförs med och vid själva behandlingen, ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, såsom pseudonymisering, så att kraven i förordningen uppfylls och de registrerades rättigheter skyddas. Lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska också vidtas för att, i standardfallet, säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning, tiden för deras lagring och deras tillgänglighet. Framför allt ska dessa åtgärder säkerställa att personuppgifter i standardfallet inte utan den enskildes medverkan görs tillgängliga för ett obegränsat antal fysiska personer (artikel 25.2). Det finns alltså ett uttryckligt krav på behörighetsbegränsningar.

Enligt artikel 30 ska den personuppgiftsansvarige föra ett register över den behandling som utförs under dess ansvar. Registret ska innehålla en mängd uppgifter, bl.a. namn och kontaktuppgifter för den personuppgiftsansvarige, ändamålen med behandlingen, en beskrivning av kategorierna av registrerade och av kategorierna av personuppgifter, om möjligt tidsfristerna för radering och en allmän beskrivning av de tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som avses i artikel 32.1. I artikel 32 finns bestämmelser om säkerhet i samband med behandlingen. Den personuppgiftsansvarige ska, enligt artikel 32.1, med beaktande av den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna och behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter och friheter, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken. När det är lämpligt inbegriper

detta bl.a. pseudonymisering och kryptering av personuppgifter, förmågan att fortlöpande säkerställa konfidentialitet, tillgänglighet och motståndskraft hos behandlingssystemen och tjänsterna samt ett förfarande för att regelbundet testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa behandlingens säkerhet.

Om en personuppgiftsincident inträffar är den personuppgiftsansvarige enligt huvudregeln skyldig att utan dröjsmål anmäla detta till tillsynsmyndigheten (artikel 33). Om personuppgiftsincidenten sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige utan onödigt dröjsmål även informera de registrerade om personuppgiftsincidenten (artikel 34). För den interna kontrollen kan det också vara intressant att det finns ett krav på att den personuppgiftsansvarige ska dokumentera alla personuppgiftsincidenter, dess omständigheter, effekter och vidtagna korrigerande åtgärder (artikel 33.5). Detta oavsett om det finns en skyldighet att anmäla eller informera.

Konsekvensbedömning avseende dataskydd och förhandssamråd

I fråga om särskilt riskfyllda behandlingar ställer dataskyddsförordningen upp krav på konsekvensbedömningar och ibland förhandssamråd. Bestämmelser om konsekvensbedömningar finns i artikel 35. Av punkten 1 framgår att om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter ska den personuppgiftsansvarige före behandlingen utföra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter. En enda bedömning kan omfatta en serie liknande behandlingar som medför liknande höga risker. Enligt punkten 3 ska en konsekvensbedömning särskilt krävas bl.a. vid systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning (led c). I skäl 91 till förordningen nämns i detta sammanhang särskilt optisk-elektroniska anordningar. En konsekvensbedömning ska enligt punkten 8 innehålla åtminstone

- a) en systematisk beskrivning av den planerade behandlingen och behandlingens syften, inbegripet, när det är lämpligt, den personuppgiftsansvariges berättigade intresse,

- b) en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftena,
- c) en bedömning av de risker för de registrerades rättigheter och friheter som avses i punkt 1, och
- d) de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och för att visa att förordningen efterlevs, med hänsyn till de registrerades och andra berörda personers rättigheter och berättigade intressen.

Av punkten 11 framgår att den personuppgiftsansvarige vid behov ska genomföra en översyn för att bedöma om behandlingen genomförs i enlighet med konsekvensbedömningen avseende dataskydd åtminstone när den risk som behandlingen medför förändras.

Artikel 29-gruppen har utarbetat riktlinjer för konsekvensbedömningar (Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen ”sannolikt leder till en hög risk” i den mening som avses i förordning 2016/679, fortsättningsvis förkortad WP 248 rev. 01). I dessa riktlinjer uttalar artikel 29-gruppen bl.a. att en enda konsekvensbedömning kan användas för att bedöma flera behandlingar som liknar varandra vad gäller art, omfattning, innehåll, ändamål och risker. Vidare uttalas att syftet med konsekvensbedömningarna är att systematiskt studera nya situationer som kan medföra hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter och det föreligger inte något behov av att utföra en konsekvensbedömning i situationer (dvs. behandlingar som utförs i ett särskilt sammanhang och av en särskild anledning) som redan har studerats. Detta kan vara fallet när liknande teknik används för att samla in samma slags uppgifter för samma ändamål. Som exempel anges att en grupp kommunala myndigheter som var och en inför ett liknande övervakningssystem kan utföra en enda konsekvensbedömning som omfattar behandlingen. Ett annat exempel som anges är att en järnvägsoperatör kan täcka videoövervakning i samtliga tågstationer med en konsekvensbedömning (s. 8).

Den personuppgiftsansvarige ska, enligt artikel 36.1, samråda med tillsynsmyndigheten före en behandling om en konsekvensbedömning avseende dataskydd visar att behandlingen skulle leda till en hög risk om inte den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att

minska risken. I skäl 94 till förordningen anges att förhandssamråd ska hållas om det av en konsekvensbedömning framgår att behandlingen utan skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och mekanismer för att minska risken kommer att innebära en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter, och den personuppgiftsansvarige anser att risken inte kan begränsas genom åtgärder som är rimliga med avseende på tillgänglig teknik och genomförandekostnader.

Artikel 29-gruppen förtydligar i sina riktlinjer att förhandssamråd krävs när den personuppgiftsansvarige inte kan vidta tillräckliga åtgärder för att minska risken till en godtagbar nivå, dvs. den kvarstående risken är fortfarande hög (WP 248 rev. 01 s. 21). Vid samråd med tillsynsmyndigheten ska den personuppgiftsansvarige till tillsynsmyndigheten lämna bl.a. de respektive ansvarsområdena för de personuppgiftsansvariga, ändamålen med och medlen för den avsedda behandlingen, de åtgärder som vidtas och de garantier som lämnas för att skydda de registrerades rättigheter och friheter enligt förordningen, konsekvensbedömningen avseende dataskydd och all annan information som begärs av tillsynsmyndigheten (artikel 36.3).

Av artikel 36.2 framgår att om tillsynsmyndigheten inom ramen för ett förhandssamråd anser att den planerade behandlingen skulle strida mot förordningen, ska tillsynsmyndigheten inom en viss period ge den personuppgiftsansvarige och i tillämpliga fall personuppgiftsbiträdet skriftliga råd. Tillsynsmyndigheten får även utnyttja alla de befogenheter som den har enligt artikel 58 (se nedan).

Av artikel 36.5 framgår vidare att det i medlemsstaternas nationella rätt får krävas att personuppgiftsansvariga ska samråda med, och erhålla förhandstillstånd av, tillsynsmyndigheten när det gäller en personuppgiftsansvarigs behandling för utförandet av en uppgift av allmänt intresse.

Dataskyddsombud

I artikel 37 ställs det upp krav på att den personuppgiftsansvarige under alla omständigheter ska utnämna ett dataskyddsombud om behandlingen genomförs av en myndighet eller ett offentligt organ. Detsamma gäller om den personuppgiftsansvariges kärnverksamhet består av behandling, som på grund av sin karaktär, sin omfattning

och/eller sina ändamål, kräver regelbunden och systematisk övervakning av de registrerade i stor omfattning. En offentlig myndighet eller ett offentligt organ definieras inte i dataskyddsförordningen. Av artikel 29-gruppens Riktlinjer om dataskyddsombud, WP 243 rev. 01 framgår följande (s. 8)

[...] Det är inte bara offentliga myndigheter eller offentliga organ som kan bedriva offentlig verksamhet och myndighetsutövning, utan även andra offentligrättsliga eller privaträttsliga fysiska eller juridiska personer inom olika sektorer enligt varje medlemsstats nationella lagstiftning, såsom kollektivtrafik, vatten- och energiförsörjning, väginfrastruktur, radio och tv i allmänhetens tjänst, allmännyttiga bostäder eller disciplinorgan för reglerade yrken.

I sådana fall kan de registrerade befinna sig i en mycket liknande situation när deras personuppgifter behandlas av en offentlig myndighet eller ett offentligt organ. Personuppgifter kan behandlas för liknande ändamål och enskilda personer har ofta mycket små eller inga möjligheter att välja om och i så fall hur deras personuppgifter ska behandlas, och behandlingen kan därför kräva det ytterligare skydd som utnämmandet av ett dataskyddsombud kan ge.

Även om det inte föreligger någon skyldighet i sådana fall rekommenderar artikel 29-arbetsgruppen, som god praxis, att privata organisationer som bedriver offentlig verksamhet och myndighetsutövning utnämner ett dataskyddsombud [...].

Dataskyddsombudet ska utses på grundval av yrkesmässiga kvalifikationer och, i synnerhet, sakkunskap om lagstiftning och praxis avseende dataskydd samt förmågan att utföra de uppgifter som åligger ett dataskyddsombud enligt artikel 39 (artikel 37.5). Dataskyddsombudet ska medverka i alla frågor som rör skyddet av personuppgifter (artikel 38.1). I dataskyddsombudets uppgifter ingår att informera och ge råd till den personuppgiftsansvarige och de anställda som behandlar uppgifter om deras skyldigheter enligt förordningen (artikel 39.1 a). I dataskyddsombudets uppgifter ingår även att övervaka efterlevnaden av förordningen och av den personuppgiftsansvariges strategi för skydd av personuppgifter, inbegripet ansvarstildelning, information till och utbildning av personal som deltar i behandling och tillhörande granskning (artikel 39.1 b). Dataskyddsombudet ska även samarbeta med tillsynsmyndigheten (artikel 39.1 d).

Uppförandekoder

Medlemsstaterna och tillsynsmyndigheterna ska uppmuntra utarbetandet av uppförandekoder avsedda att bidra till att förordningen genomförs korrekt, med hänsyn till särdragen hos de olika sektorer där behandling sker, och de särskilda behoven hos mikroföretag, små och medelstora företag (artikel 40.1). Sammanslutningar och andra som företräder kategorier av personuppgiftsansvariga får utarbeta uppförandekoder i syfte att specificera tillämpningen av förordningen t.ex. när det gäller rättvis och öppen behandling, information till allmänheten och de registrerade och utövande av registrerades rättigheter (artikel 40.2). Utkastet till uppförandekod ska inges till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska yttra sig om huruvida utkastet till uppförandekod överensstämmer med förordningen och ska godkänna utkastet om den finner att tillräckliga garantier tillhandahålls (artikel 40.5).

Enskildas rättigheter

Avsnitt III i dataskyddsförordningen behandlar den registrerades rättigheter. Något förenklat kan bestämmelserna om enskildas rättigheter sägas innebära en rätt att veta vem som behandlar vilka uppgifter, och varför. Informationen ska vara klar och tydlig liksom villkoren för utövandet av den registrerades rättigheter. I artikel 13 respektive 14 finns bestämmelser om information som ska tillhandahållas om personuppgifter samlas in från den registrerade respektive om personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade. Utöver kontaktuppgifter till den personuppgiftsansvarige och dataskyddsombudet rör det sig bl.a. om information om rättslig grund för och ändamålen med behandlingen, den period under vilken uppgifterna kommer att lagras (om möjligt), rätten att begära information, rättelse eller radering samt möjligheten att lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten. Den registrerade har rätt att av den personuppgiftsansvarige få bekräftelse på huruvida personuppgifter som rör honom eller henne behandlas (artikel 15). I artiklarna 16 och 17 finns bestämmelser som innebär att den registrerade, under vissa närmare angivna förutsättningar, har rätt att begära rättelse eller radering av uppgifter.

Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd

Datainspektionen är huvudsaklig tillsynsmyndighet enligt den generella dataskyddsregleringen (se 2 a § förordningen [2007:975] med instruktion för Datainspektionen). Tillsynsmyndigheten ska, enligt artikel 57.1 i dataskyddsförordningen, bl.a. övervaka och verkställa tillämpningen av förordningen samt behandla klagomål från registrerade. Myndigheten har en rad undersökande, förebyggande och korrigerande befogenheter. Dessa framgår av artikel 58.

Tillsynsmyndighetens utredningsbefogenheter innebär bl.a. en rätt att från den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet få tillgång till alla personuppgifter och all information som tillsynsmyndigheten behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till alla lokaler som tillhör den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet, inbegripet tillgång till all utrustning och alla andra medel för behandling av personuppgifter i överensstämmelse med unionens processrätt eller medlemsstaternas nationella processrätt. Gällande korrigerande befogenheter kan tillsynsmyndigheten bl.a. utfärda varningar, reprimander och förelägga en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde att se till att behandlingen sker i enlighet med bestämmelserna i förordningen. Tillsynsmyndigheten kan även införa en tillfällig eller definitiv begränsning av, inklusive ett förbud mot, behandling. Tillsynsmyndigheten kan även påföra administrativa sanktionsavgifter i enlighet med artikel 83. Av punkten 4 framgår att en sanktionsavgift får påföras den personuppgiftsansvarige vid överträdelse av bl.a. skyldigheterna att tillämpa inbyggt dataskydd eller dataskydd som standard, föra förteckning över behandling, vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder samt genomföra konsekvensbedömningar och förhandssamråd. Sanktionsavgifter får, enligt punkten 5, även tas ut av en personuppgiftsansvarig vid överträdelser av förordningens grundläggande principer för behandling, exempelvis laglighet, korrekthet, ändamålsbegränsning, uppgifts- och lagringsminimering. Detsamma gäller för bestämmelserna om rättslig grund och de registrerades rättigheter (exempelvis registerutdrag, radering och rätt till information).

För överträdelser enligt punkten 4 får en sanktionsavgift på upp till 10 000 000 EUR eller, om det gäller ett företag, på upp till 2 procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, påföras, beroende på vilket värde som är högst. Vid överträdelser av de bestämmelser som anges i punkten 5 får det påföras administrativa sanktionsavgifter på upp till 20 000 000 EUR eller, om det gäller ett företag, på upp till 4 procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst. Av 6 kap. 2 § dataskyddslagen framgår att dataskyddsförordningens bestämmelser om sanktionsavgifter gäller även för myndigheter. Sanktionsavgiften för myndigheter ska enligt samma bestämmelse bestämmas till högst 5 000 000 kronor vid överträdelser som avses i artikel 83.4 och till högst 10 000 000 kronor vid överträdelser som avses i artikel 83.5.

Slutligen finns en bestämmelse om skadestånd i förordningen. Enligt artikel 82 ska varje person som har lidit materiell eller immateriell skada till följd av en överträdelse av förordningen ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige för den uppkomna skadan.

3.3.2 Kamerabevakningslagen

Bakgrund

Särskilda regler för användning av bevakningskameror har funnits i svensk rätt sedan 1977, då lagen (1977:20) om TV-övervakning infördes. Regelverket har därefter setts över ett antal gånger och bl.a. anpassats till EU:s regelverk för dataskydd. Kameraövervakningslagen (2013:460) trädde i kraft den 1 juli 2013. Dessförinnan reglerades kameraövervakning i två lagar; lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen. Syftet med den nya lagen var att modernisera regleringen av kameraövervakning på ett sätt som skulle säkerställa balansen mellan intresset av att använda kameraövervakning för berättigade ändamål och intresset av att skydda den enskildes integritet.

Regeringen beslutade den 26 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om kameraövervakning (dir. 2015:125). Utredningens arbete låg till grund för en ny kamerabevakningslag (2018:1200). Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2018 och ersatte den tidigare kameraövervakningslagen. Genom den nya lagen

har möjligheterna att använda kamerabevakning förbättrats samtidigt som integritetsskyddet har förstärkts. För de frågor som behandlas i det här betänkandet kan nämnas att den nya kamerabevakningslagen innebär förbättrade möjligheter att få tillstånd vid kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer för brottsbekämpande och trygghetsskapande syften (prop. 2017/18:231 s. 61 f. och 81). Regleringen på kamerabevakningsområdet har vidare anpassats till de nya EU-reglerna om dataskydd.

Allmänna bestämmelser, syfte och tillämpningsområde

Av 1 § kamerabevakningslagen framgår att det i lagen finns bestämmelser om kamerabevakning som bl.a. kompletterar dataskyddsförordningen.

Av 2 § framgår att lagens syfte är att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

I 3 § definieras begreppet kamerabevakning. Med kamerabevakning avses inledningsvis att 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 (punkten 1). Med platsen menas den plats där utrustningen finns. Utrustningen kan finnas antingen på en fast plats, t.ex. på en fasad, på en inomhusvägg, i ett tak eller på en stolpe eller på en rörlig plats, t.ex. på eller i ett fordon eller ett fartyg. Med att utrustningen används 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 är manövrerad på platsen. Lagen omfattar därför inte handhållna kameror eller annan därmed jämförbar utrustning och inte heller kameror som på annat sätt är kroppsburna, t.ex. en kamera som är fäst i en persons kläder eller monterad på en hjälm (prop. 2017/18:231 s. 136).

Med personbevakning avses att personer kan identifieras genom bevakningen. Med varaktig personbevakning avses t.ex. 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 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 upprepade 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 emellertid betraktas som regelbunden om det är fråga om systematisk användning av bevakningsutrustning. Kameror som riktas ut från ett fordon omfattas av lagens tillämpningsområde om användningen innebär att människor ofta passerar i kamerans upptagningsområde på ett sätt som gör dem möjliga att identifiera. En ytterligare förutsättning är att 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 tillämpningsområdet. Om kameran används på ett sätt som endast innebär enstaka fall av helt kortvarig personbevakning är lagen dock inte tillämplig. Så kan t.ex. vara fallet med kameror som används på svårtillgängliga platser i utomhusmiljöer eller som placeras för att kontrollera en industriell tillverkningsprocess i vars närhet människor normalt inte ska befinna sig, även om någon vid ett enstaka tillfälle kan råka göra det (prop. 2017/18:231 s. 137).

Syftet med användningen av kamerautrustningen saknar betydelse för frågan om lagens tillämplighet. Lagen är tillämplig både vid sådan användning av kameror som sker i syfte att bevaka människor och sådan användning som sker för andra syften men där människor samtidigt under en längre tid eller någorlunda regelbundet kommer in i kamerans upptagningsområde på ett sätt som gör dem möjliga att identifiera. (prop. 2017/18:231 s. 137).

Med kamerabevakning avses vidare att en separat teknisk anordning för avlyssning eller upptagning av ljud används i samband med sådan användning av utrustning som avses i 3 § 1 (3 § 2) eller att en

separat teknisk anordning används för att behandla bild- och ljudmaterial som tagits upp med sådan utrustning som avses i 3 § 1 eller 2 (3 § 3).

Av 4 § framgår att lagen gäller endast om kamerabevakning sker med utrustning som finns i Sverige och den som bedriver bevakningen är etablerad i Sverige eller i tredjeland. Med Sverige avses svenskt land- och sjöterritorium samt luftrummet ovanför land- och sjöterritorierna (prop. 2017/18:231 s. 238). Av 5 § följer att lagen inte gäller vid all slags kamerabevakning, t.ex. faller kamerabevakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur utanför tillämpningsområdet. Detsamma gäller hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen innebär en behandling av personuppgifter. Av 6 § framgår att utöver vad som föreskrivs i lagen gäller i tillämpliga delar bestämmelser i annan personuppgiftsreglering, bl.a. dataskyddsförordningen, dataskyddslagen, föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen eller annan författning som kompletterar dataskyddsförordningen. Regleringen i kamerabevakningslagen får ställning som *lex specialis* i förhållande till annan nationell personuppgiftsreglering. De bestämmelser i andra regelverk som gäller vid kamerabevakning enligt 6 § avser sådant som inte är reglerat i kamerabevakningslagen, exempelvis kraven på laglig behandling av personuppgifter, lagringstid och andra allmänna principer för behandling av personuppgifter, skyldigheter för personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden samt rättigheter för registrerade (prop. 2017/18:231 s. 140).

Tillståndsförfarandet

Tillståndsplikt för myndigheter och vissa andra vid utförande av en uppgift av allmänt intresse

En central reglering i kamerabevakningslagen utgörs av tillståndsplikten. Ett tillståndskrav fanns redan i lagen om TV-övervakning och har därmed gällt under lång tid i svensk rätt. Skälen till att ett sådant krav ursprungligen ställdes upp var att den tekniska utvecklingen hade inneburit att användning av kamerautrustning för övervakning blivit allt vanligare och att det knappast fanns något skydd mot att utrustningen användes för personövervakning på ett sätt

som kränkte enskildas personliga integritet. Det som då framhölls var bl.a. övervakning inom sjukvården och kriminalvården samt polisbevakning på centralstationen och i tunnelbanan i Stockholm. Vidare uttalades att kameraövervakning gjorde det möjligt att samla in en stor mängd information om enskilda och att det kunde medföra en särskild risk från integritetssynpunkt om medborgarna mer allmänt blev föremål för sådan övervakning (prop. 1975/76:194 s. 14 och 15).

I propositionen till kamerabevakningslagen konstaterades att kamerabevakning inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde endast delvis kan omfattas av ett tillståndskrav (prop. 2017/18:231 s. 51 och 52). I kamerabevakningslagen har tillståndskravet därför begränsats till myndigheter och vissa andra som utför uppgifter av allmänt intresse. Av 7 § framgår att tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde krävs, om bevakningen ska bedrivas av en myndighet, eller någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning. Till platser dit allmänheten har tillträde räknas exempelvis gator, torg och parker, men också transportmedel som används för allmänna kommunikationer eller evenemang dit vem som helst kan lösa en biljett (prop. 2017/18:231 s. 59).

Uppgift av allmänt intresse

När det gäller utformningen av tillståndskravet för andra än myndigheter valdes ett alternativ utifrån att det skulle vara förenligt med regleringen i dataskyddsförordningen, ge ett tillfredsställande integritetsskydd och minimera eventuella tillämpningsproblem. Det konstaterades att det fanns fördelar med att använda just det begrepp som används i dataskyddsförordningen, dvs. uppgift av allmänt intresse, och vars närmare innebörd väntas bli föremål för både svensk och EU-rättslig praxis.

I fråga om innebörden av uppgift av allmänt intresse anfördes följande (prop. 2017/18:231 s. 60 och 61).

[...] Rent språkligt kan begreppet uppgift av allmänt intresse antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse. Av skäl 45 till dataskyddsförordningen följer att allmänintresset inbegriper hälso- och

sjukvårdsändamål, folkhälsa, socialt skydd och förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster. Det kan vidare konstateras att begreppet förekommer i motsvarande bestämmelser i det nuvarande dataskyddsdirektivet (artikel 7 e) och personuppgiftslagen (10 § d) och att ledning därför kan hämtas från hur begreppet tolkats enligt dessa bestämmelser.

En sådan utformning av tillståndskravet som nu diskuteras innebär också att det i första hand träffar den typen av verksamheter som lika gärna hade kunnat bedrivas av statliga myndigheter, landsting eller kommuner. Tillståndskravet skulle exempelvis omfatta kamerabevakning inom hälso- och sjukvård generellt, dvs. oavsett vem som bedriver verksamheten, förutsatt att det rör sig om bevakning av utrymmen som allmänheten har tillträde till. Tillståndskravet skulle också omfatta skolområden dit allmänheten har tillträde, liksom kollektivtrafik, järnvägstrafik och flygtrafik förutsatt att den som bedriver verksamheten kan anses utföra en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i gällande rätt. [...]

Vissa remissinstanser, däribland SJ AB och Svensk Kollektivtrafik, hade tidigare invänt mot utformningen av bestämmelsen och framhållit att den är svår att tillämpa och leder till orättvisa följder beroende på drifts- och finansieringsform. I propositionen uttalades dock att när det gäller järnvägstransporter och kollektivtrafik bör bestämmelsen i princip omfatta sådan verksamhet, oavsett vilket typ av subjekt som bedriver den. Detta eftersom uppgiften att bedriva sådan trafik typiskt sett måste anses utgöra ett allmänt intresse som är fastställt på det sätt som anges i bestämmelsen. I propositionen hänvisades till att kapacitetstilldelningen exempelvis är föremål för en omfattande och hårt reglerad process. Av 6 och 7 kap. järnvägslagen (2004:519) samt 5 kap. järnvägsförordningen (2004:526) följer bl.a. att den som vill ha ett tågläge ansöker om detta hos Trafikverket som, om inte alla ansökningar kan bifallas, fördelar kapaciteten utifrån samhällsekonomisk nytta (prop. 2017/18:231 s. 61).

Mot den bakgrunden menade regeringen att kamerabevakning av järnvägstrafik, kollektivtrafik och flygplatser i de allra flesta fall kommer att omfattas av tillståndskravet och behandlas på ett likvärt sätt oavsett drifts- och finansieringsform. Regeringen uttalade dock att om det ändå skulle förekomma osäkerhet är det angeläget att tillsynsmyndigheten kan öka medvetenheten och förståelsen av regleringen (prop. 2017/18:231 s. 61).

Förutsättningar för tillstånd

Datainspektionen är ensam tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen och ska hantera samtliga tillstånd till kamerabevakning (2 § förordningen [2007:975] med instruktion för Datainspektionen).

Förutsättningarna för tillstånd framgår av 8 §. Enligt första stycket i den paragrafen ska tillstånd till kamerabevakning ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad (den s.k. överviktsprincipen). Överviktsprincipen fanns även i 9 § kameraövervakningslagen. Enligt förarbetena till den lagen är syftet med bestämmelsen att säkerställa att en proportionalitetsbedömning görs för varje enskilt fall av kamerabevakning (prop. 2012/13:115 s. 47). För att bevakningsintresset ska kunna väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad är en första förutsättning att det finns en rättslig grund för kamerabevakningen i annan tillämplig dataskyddsreglering (prop. 2017/18:231 s. 65). Av 8 § andra stycket framgår vidare att det vid bedömningen av intresset av kamerabevakning särskilt ska beaktas om bevakningen behövs för att

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

Genom den nyss nämnda bestämmelsen har de ändamål som särskilt ska beaktas vid bedömningen av bevakningsintresset utökats och förtydligats jämfört med kameraövervakningslagens reglering. Av förarbetena framgår att syftet med förändringarna är att generellt förbättra möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning. Detta är särskilt betydelsefullt för sådan kamerabevakning som används i

brottsbekämpande syfte och för att skapa tryggare offentliga miljöer. Kameratekniken ska vidare inte längre ses som en åtgärd som kan tas till först om andra tänkbara åtgärder inte gett resultat, utan som ett naturligt hjälpmedel i det brottsbekämpande arbetet (prop. 2017/18:231 s. 64 och 65).

När det gäller kamerabevakning i brottsbekämpande syfte (punkten 1) har ändamålen utökats genom att de nu även innefattar att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt att lagföra brott. För att frånga den strikta praxis som krävt att en plats ska vara särskilt brottsutsatt för att intresset av brottsbekämpning ska beaktas särskilt, har tydliggjorts att den plats som ska bevakas endast behöver vara brottsutsatt (prop. 2017/18:231 s. 66). Nytt är också att det utöver brottsutsatta platser även kan handla om platser där det av något annat skäl finns en särskild risk för angrepp mot människor eller egendom jämfört med andra platser i samhället.

I förarbetena uttalades följande kring förändringarna i punkten 1 (prop. 2017/18:231 s. 66 och 67).

[...] Det kan först konstateras att en brottsutsatt plats inte är varje plats där det någon gång har inträffat enstaka brott. Däremot bör det inte krävas att brottsligheten är ovanligt hög på platsen för att den ska anses vara brottsutsatt eller att det kan presenteras statistik över brottsligheten på den aktuella platsen i förhållande till andra jämförbara platser. Det som bör kunna visas är i stället att det finns problem med brottslighet där bevakningen ska ske. Det bör samtidigt inte krävas utredning om att brottsligheten är påtagligt hög precis där bevakningen ska ske, dvs. inom de aktuella kamerornas tänkta upptagningsområde. Ett torg, en gågata eller ett stationsområde bör exempelvis kunna betraktas som en brottsutsatt plats i sig, även om ansökan om kamerabevakning bara skulle avse en mindre del av torget, gågatan eller stationsområdet.

[...] Om inte särskilda integritetsaspekter gör sig gällande bör tillsynsmyndigheten kunna utgå från sökandens bedömning av var kamerorna ska placeras och hur de ska riktas inom ett brottsutsatt område. Vissa typer av platser bör vidare på grund av platsens karaktär i princip kunna förutsättas vara brottsutsatta utan att det behöver bevisas i det enskilda fallet. Det kan exempelvis handla om vissa knutpunkter för allmänna kommunikationer eller om gränsövergångar där det behövs insatser mot smuglingsbrott. [...]

Platser där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet till person eller på egendom kan vara platser där olika typer av brott har begåtts men också platser där det av andra skäl kan konstateras en förhöjd hotbild mot människor som vistas

på platsen eller mot egendom som finns där. Som exempel nämns i förarbetena asylboenden eller vissa myndigheters entréer, lokaler och fordon. Även vissa offentliga platser där riskerna för terrorattentat eller andra typer av angrepp mot människor eller egendom av någon anledning är särskilt stora nämns (prop. 2017/18:231 s. 68)

Att det även särskilt ska beaktas om bevakningen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller för att begränsa verkningarna av sådana störningar (punkten 2) är också nytt för kamerabevakningslagen. Kamerabevakning i sådana syften kan vara ett berättigat intresse inte endast för Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter utan också för t.ex. aktörer som bedriver kollektivtrafik (prop. 2017/18:231 s. 68).

Även syftet att utöva kontrollverksamhet (punkten 3) har tillkommit som ett ändamål som särskilt ska beaktas. Vidare har ändamålet att förhindra olyckor kompletterats så att det nu även innefattar att förebygga eller upptäcka olyckor samt att begränsa verkningarna av inträffade olyckor (punkten 4).

Av förarbetena framgår att det faktum att vissa ändamål särskilt ska beaktas när intresset av kamerabevakning vägs mot integritetsintresset innebär att kamerabevakning för dessa ändamål kan motivera ett större integritetsintrång än när bevakning sker för andra ändamål (prop. 2017/18:231 s. 70). De ändamål som räknas upp i 8 § andra stycket är dock inte uttömmande. Även bevakning för andra ändamål kan komma ifråga, så länge de kan anses vara berättigade och intresset av bevakningen väger tyngre än integritetsintresset i det enskilda fallet (prop. 2017/18:231 s. 70).

När det gäller den enskildes intresse av att inte bli kamerabevakad framgår av 8 § tredje stycket kamerabevakningslagen att det vid denna bedömning särskilt ska beaktas hur bevakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. Detta utgör ingen förändring gentemot kameraövervakningslagen. I förarbetena påpekas att integritetsvänlig teknik blivit en allt viktigare faktor vid tillståndsprövningen och inneburit att fler tillstånd kunnat meddelas än tidigare. Som exempel på integritetsfrämjande teknik nämns bl.a. teknik som innebär att personer maskas eller att upptaget bild- och ljudmaterial krypteras. Det anges vidare att användning av integritetsfrämjande teknik många gånger kan ha stor betydelse för hur

tungt intresset av att inte bli kamerabevakad väger och medföra att intresset av kamerabevakningen väger över (prop. 2017/18:231 s. 70, 144 och 145).

Av 11 § framgår att en ansökan om tillstånd till kamerabevakning ska göras skriftligen hos tillsynsmyndigheten och innehålla

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

Kraven på innehåll motsvarar delvis de som tidigare uppställdes i kameraövervakningslagen.

För att underlätta tillståndsförfarandet vid kamerabevakning från rörliga objekt som exempelvis fordon ska en ansökan dock numera innehålla en beskrivning av den typ av område som ska bevakas i stället för som tidigare ett särskilt utpekad område. Punkterna 4 och 5 är dessutom nya i förhållande till kameraövervakningslagen och utgör en anpassning till EU:s dataskyddsreglering. I propositionen uttalades att det svenska tillståndskravet för viss kamerabevakning utgör en precisering av den skyldighet att göra en konsekvensbedömning som i många fall hade gällt ändå enligt EU-regleringen. Det uttalades vidare att den som bedriver kamerabevakning av flera liknande platser för samma ändamål ofta bör kunna ta fram sådana behovs- och riskbedömningar som kan användas vid flera bevakningssituationer (prop. 2017/18:231 s. 149).

Enligt 11 § tredje stycket ska ansökan, om sökanden inte är en myndighet, innehålla uppgift om den lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som utgör den rättsliga grunden för kamerabevakningen. Av fjärde stycket framgår att om bevakningen avser en arbetsplats, ska ett yttrande från ett skyddsombud, en skyddskommitté eller en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen lämnas in tillsammans med ansökan. Av förarbetsuttalanden framgår att en ansökan enligt kamerabevakningslagen inte, så som tidigare varit fallet enligt kameraövervakningslagen, behöver innehålla ett omfattande underlag med statistik över brottsligheten på den aktuella platsen i förhållande till brottslighet på andra jämförbara platser. Vidare uttalades att en och samma tillståndsansökan, precis som tidigare, bör kunna omfatta kamerabevakning från flera rörliga objekt, t.ex. fordon (prop. 2017/18:231 s. 73 och jfr 8 § i den numera upphävda kameraövervakningsförordningen [2013:463]).

Av 12 § framgår att innan tillsynsmyndigheten beslutar om tillstånd till kamerabevakning ska den kommun där bevakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande. Av förarbetena framgår att syftet är att säkerställa att lokala synpunkter beaktas när sådana kan vara av särskild betydelse, exempelvis om ansökan gäller omfattande och varaktig kamerabevakning av centrala stadsdelar eller bevakning av en plats där flera kommunala evenemang väntas äga rum (prop. 2017/18:231 s. 149).

Vad ett tillståndsbeslut ska innehålla framgår av 13 §. Beslutet ska förenas med villkor om hur kamerabevakningen får anordnas, exempelvis om bevakningens ändamål, utrustningen och dess placering, det område som får bevakas och de tider då bevakning får ske. Om det behövs för tillståndet ska det även förenas med villkor gällande upplysning eller bevarande eller annan behandling av bilder eller ljud. Av förarbetsuttalanden framgår att en tillståndshavare som utgångspunkt bör ha ett visst utrymme att flytta eller byta ut kameror inom samma område, i vart fall så länge det inte innebär att integritetsriskerna ökar. Tillsynsmyndigheten bör därför inte föreskriva mer detaljerade villkor än vad som behövs för att exempelvis avgränsa ett visst bevakningsområde eller knyta beslutet till en viss typ av teknik (prop. 2017/18:231 s. 150). Ett tillstånd får meddelas för en begränsad tid. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får tillsynsmyndigheten besluta om nya villkor eller, om förutsättningarna för tillstånd inte längre är uppfyllda, återkalla tillståndet (14 §).

Kamerabevakningslagen innehåller även bestämmelser om undantag från tillståndsplikten. Bestämmelserna finns i 9 och 10 §§. Det undantag som är av särskilt intresse för de frågor som vi behandlar är det s.k. tunnelbaneundantaget.

Tunnelbaneundantaget

Tunnelbaneundantaget infördes ursprungligen i samband med ikraftträdandet av kameraövervakningslagen år 2013. Enligt 14 § i kameraövervakningslagen krävdes inte tillstånd för att sätta upp en kamera för övervakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation om övervakningen hade till enda syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott, förhindra olyckor eller begränsa verkningarna av en olycka. Sådan övervakning skulle i stället anmälas till länsstyrelsen. Tunnelbanestation definierades som ett område där det bedrivs tunnelbaneverksamhet och krävs färdbevis för att vistas. Gränsen för det område som fick övervakas gick alltså vid den s.k. spärmlinjen. Övervakningen fick endast ske med kameror som var fast monterade och försedda med fast optik och fick inte avse avlyssning och upptagning av ljud (prop. 2012/13:115 s. 67).

I propositionen till kamerabevakningslagen gjordes bedömningen att tunnelbaneundantaget skulle behållas och utvidgas, bl.a. genom att fler syften skulle anges. Vidare anfördes att undantaget inte skulle innehålla några begränsningar avseende hur kameran ska vara monterad, vilken optik som får användas eller huruvida ljud får avlyssnas eller tas upp. Det angavs att frågan om ljud får avlyssnas eller tas upp därmed kommer avgöras genom en tillämpning av annan tillämplig personuppgiftsreglering, t.ex. dataskyddsförordningen. Med hänsyn till det betydande integritetsintrång som avlyssning eller upptagning av ljud kan medföra betonades att utgångspunkten även fortsättningsvis torde vara att kamerabevakning i de aktuella fallen inte bör möjliggöra avlyssning eller inspelning av människors samtal (prop. 2017/18:231 s. 78). Till följd av den nya dataskyddsregleringen avskaffades anmälningsförfarandet, eftersom ett krav på anmälan av det slag som fanns i kameraövervakningslagen inte bedömdes kunna behållas generellt (prop. 2017/18:231 s. 52).

Av 9 § punkten 6 kamerabevakningslagen framgår följaktligen att det inte krävs tillstånd vid bevakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor. Undantaget för tunnelbanestationer omfattar, till skillnad från tidigare, även områden innanför stationens spärmlinje som är avsedda för annan spårbunden trafik, exempelvis pendeltåg (prop. 2017/18:231 s. 147). Jämfört med tidigare reglering har undantaget utvidgats till att omfatta syftena förhindra brottslig verksamhet, lagföra brott och förebygga eller upptäcka olyckor.

Undantaget för skyddsobjekt

Av 9 § 2 framgår att bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt är undantagen från tillståndsplikten under förutsättning att bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet. Med området i skyddsobjektets omedelbara närhet avses ett begränsat område som är beläget i direkt anslutning till skyddsobjektet. Områdets närmare avgränsning är emellertid ytterst en fråga för de rättstillämpande myndigheterna. Det krävs dock att bevakningen sker för att skydda skyddsobjektet för att undantaget ska bli tillämpligt (prop. 2012/13:115 s. 75).

Syftet med att besluta att en anläggning utgör ett skyddsobjekt är, enligt 1 § skyddslagen, att förstärka skyddet mot sabotage, terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret samt grovt rån. Av 7 § skyddslagen framgår att ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till objektet. Av 3 § skyddsförordningen (2010:523) framgår att det, med vissa undantag, är länsstyrelsen i det län där byggnaden, anläggningen eller området finns som beslutar i frågor om skyddsobjekt.

Upplysning om kamerabevakning och enskildas rätt till information

Av 15 § framgår att upplysning om kamerabevakning ska 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 det. I paragrafens andra stycke anges att bestämmelser om rätten till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär finns i EU:s dataskyddsförordning och andra föreskrifter som anges i 6 §. I 16–20 §§ finns bestämmelser om undantag från kravet på upplysning om kamerabevakning och den rätt till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär.

Förhandlingsskyldighet för arbetsgivare och tystnadsplikt

I 21 § finns en upplysning om att det i fråga om arbetsgivares beslut om kamerabevakning av en arbetsplats finns bestämmelser om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Bestämmelsen tar sikte på de fall där en arbetsgivare bedriver kamerabevakning. Det saknar betydelse om det rör sig om kamerabevakning av utrymmen på arbetsplatsen dit allmänheten har tillträde eller inte. Förhandlingsskyldigheten i 11 § MBL får normalt anses gälla inför arbetsgivares beslut om kamerabevakning som innebär att anställda varaktigt eller regelbundet bevakas (prop. 2017/18:231 s. 156).

I 22 § första stycket finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som tar befattning med uppgifter som inhämtas genom kamerabevakning. Den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning får inte obehörigen röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. Det är inte bara spridning av själva materialet som omfattas utan även röjande eller utnyttjande av uppgifter ur materialet. Obehörighetsrekvisitet är avsett att tolkas på så sätt att ett uppgiftslämnande av en enskild aktör som motsvarar ett uppgiftslämnande som är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, inte är att betrakta som obehörigt. Bestämmelsen i 32 kap. 3 § OSL, som särskilt tar sikte på uppgifter som har inhämtats genom kamerabevakning, har ett omvänt skaderekvisit. Det

innebär att sekretess gäller, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men. Därmed är det inte fråga om ett obehörigt utlämnande enligt paragrafen, om det står klart att den uppgift det gäller kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men (prop. 2017/18:231 s. 157).

Ett utlämnande som är tillåtet enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 32 kap. 3 a § OSL är tillåtet också enligt förevarande paragraf. Enskilda som bedriver kamerabevakning får alltså lämna ut inspelat material till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket, om uppgiften behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet. Ett utlämnande får vidare ske till en kommun eller en myndighet som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen om skydd mot olyckor (2003:778), om uppgiften behövs för att förebygga en hotande olycka eller för att begränsa verkningarna av en redan inträffad olycka (prop. 2017/18:231 s. 157).

I det allmännas verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i stället för bestämmelsen i 22 § första stycket. En erinran om detta finns i 22 § andra stycket.

Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd

Av 23 § framgår att den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen. Som framgått ovan är Datainspektionen tillsynsmyndighet. Av 24 § följer att tillsynsmyndighetens befogenheter enligt bl.a. dataskyddsförordningen gäller även vid tillsynen över att kamerabevakningslagen följs. Detta innebär att bestämmelserna om tillsynsmyndighetens befogenheter i artikel 58 i dataskyddsförordningen, liksom andra tillämpliga bestämmelser om befogenheter i föreskrifter som kompletterar förordningen, ska tillämpas vid sådan kamerabevakning som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Hänvisningen till dataskyddsförordningen avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen (prop. 2017/18:231 s. 158).

Sanktionsavgifter för överträdelse av bestämmelser i kamerabevakningslagen kan, enligt 25 §, komma i fråga om den som bedriver bevakning bryter mot tillståndskravet, inte följer villkor i ett beslut om tillstånd, bryter mot upplysningskravet eller inte följer villkor i ett beslut om undantag från upplysningskravet. Enligt 27 § ska avgiftens storlek i de två förstnämnda fallen bestämmas med tillämpning av artikel 83.4 i EU:s dataskyddsförordning¹, i den ursprungliga lydelsen, eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den lägre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket dataskyddslagen². I de två sistnämnda fallen ska avgiftens storlek bestämmas med tillämpning av artikel 83.5 i EU:s dataskyddsförordning³, i den ursprungliga lydelsen, eller, i fråga om myndigheter, med tillämpning av den högre avgiftsnivån i 6 kap. 2 § andra stycket dataskyddslagen⁴.

I 26 § regleras vilka bestämmelser som ska tillämpas vid beslut om sanktionsavgift i andra fall, t.ex. vid en (samtidig) överträdelse av en bestämmelse i förordningen. Av 26 § framgår att vid beslut om sanktionsavgift ska artikel 83.1, 83.2 och 83.3 i EU:s dataskyddsförordning, i den ursprungliga lydelsen, och 6 kap. 4–7 §§ dataskyddslagen tillämpas.

Av 28 § framgår att vid överträdelse av bestämmelser i lagen eller av beslut som har meddelats med stöd av lagen ska bestämmelser om rätt till ersättning i artikel 82 i EU:s dataskyddsförordning tillämpas. Av den bestämmelsen följer att utgångspunkten är att varje person som har lidit materiell eller immateriell skada till följd av en överträdelse av förordningen ska ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet för den uppkomna skadan.

¹ Administrativa sanktionsavgifter kan därmed påföras på upp till 10 000 000 EUR eller, om det gäller ett företag, på upp till 2 procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst.

² Dvs. högst 5 000 000 kronor.

³ Administrativa sanktionsavgifter kan därmed påföras på upp till 20 000 000 EUR eller, om det gäller ett företag, på upp till 4 procent av den totala globala årsomsättningen under föregående budgetår, beroende på vilket värde som är högst.

⁴ Dvs. högst 10 000 000 kronor.

4 Viss forskning om kamerabevakning och trygghet i kollektivtrafiken

4.1 Inledning

Vårt uppdrag är att analysera om undantaget från kamerabevakningslagens tillståndskrav för tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer ska utökas till att omfatta även bevakning av andra allmänna transportmedel och stationer. Tunnelbaneundantaget gäller bl.a. för sådan bevakning som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt för att utreda eller lagföra brott. Mot den bakgrunden är det, inte minst ur ett integritetsperspektiv, av intresse att redogöra för vad som är känt om kamerabevakningens brottsförebyggande effekter. I detta avsnitt redogör vi därför för en del av den forskning som finns på området, både i allmänhet och specifikt för allmänna transportmedel och dess knutpunkter.

Brottslighet och stökiga miljöer på och kring allmänna transportmedel och knutpunkter riskerar att leda till otrygghet hos resenärer och personal. Som framgår av avsnitt 5 bedrivs kamerabevakning på dessa platser ofta med det övergripande målet att skapa en ökad trygghet för både resenärer och anställda. I detta avsnitt gör vi ett nedslag bland de undersökningar som berör resenärers upplevda trygghet i kollektivtrafiken. Studier som gäller kollektivtrafikspersonalens utsatthet för brott och upplevelse av otrygghet har dock främst utförts av de enskilda aktörerna i deras egenskap av arbetsgivare. Några av dessa undersökningar återges i avsnitt 5.

Ur ett integritetsperspektiv är det också av intresse att belysa vilken inställning allmänheten har till bevakning av allmänna platser. Vi redogör därför i detta avsnitt även för några utvalda undersökningar och rapporter som behandlar den frågan.

4.2 Kamerabevakningens brottsförebyggande effekter

4.2.1 Allmänt om forskning på kamerabevakningsområdet

Det finns en mängd internationella studier på kamerabevakningsområdet. Dessa studier belyser främst de brottspreventiva effekterna av kamerabevakning. Vilka andra effekter kamerabevakning kan ha, t.ex. vad gäller att förebygga eller förhindra olyckor eller underlätta den bevakande aktörens möjligheter att sätta in rätt resurser, har såvitt vi kunnat fastställa ännu inte studerats i samma utsträckning. Det finns också begränsad forskning kring trygghetsskapande effekter och kring vilken nytta upptagningar från kamerabevakning kan ha vid lagföring (se dock Brottsförebyggande rådets rapporter Kameraövervakning i Landskrona, 2009:14, och Kameraövervakning på Stureplan och Medborgarplatsen, 2015:21).

Vid nedslag i forskningen på området står det klart att det kan finnas vissa problem vad gäller utvärdering av kamerabevakningens effekter. Som ett exempel kan nämnas att studier av de brottsförebyggande effekterna tidigare ofta har saknat kontrollområden som de studerade kamerabevakade områdena har kunnat jämföras med. Dessutom förefaller det finnas en svårighet i att identifiera kontrollområden som är jämförbara med de områden där kamerabevakning inleds (se Piza E., *The crime prevention effect of CCTV in public places: a propensity score analysis*, *Journal of Crime and Justice*, 2018, Vol 41, No 1, s. 16).

Ytterligare ett problem finns när det gäller att identifiera kamerabevakningens effekter på en viss plats. Kamerabevakning inleds ofta som en följd av tidigare kriminalitet i ett område. Om kriminalitetens uppåtgående trend fortsätter efter det att kamerorna installerats finns en risk för att man undervärderar bevakningens potentiella avskräckande effekt. En förhöjd kriminalitet kan också leda till att människor är mer vaksamma, vilket kan resultera i minskad brottslighet. Det finns då en risk för att man överskattar bevakningens potentiella avskräckande effekt. Orsakssamband kan alltså vara svåra att fastställa. Dessutom är kamerabevakning i regel inte den enda åtgärden som vidtas i ett brottsutsatt område. Flera insatser görs ofta samtidigt, exempelvis kan belysning förbättras och fler poliser eller väktare sätts in. I dessa fall kan man bara mäta den totala effekten

av samtliga åtgärder och inte isolera effekten av bevakningskamerorna (se Priks, M., Verksamhetsinsatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan, ESO 2015:4, s. 37 och 38).

Ett generellt problem med enskilda studier är vidare att de är gjorda i specifika situationer i enskilda länder. Det är därmed inte säkert att det går att överföra resultaten till andra miljöer och länder. Enstaka studier bör därmed användas med försiktighet. För ett bra beslutsunderlag är det viktigt med många studier inom området (ESO 2015:4 s. 66). Detta har även påpekats av Brottsförebyggande rådet (Brå), som i våra kontakter framfört att den mest rättvisande generella bilden av kamerabevakningens effekter nås genom systematiska metastudier. I en sådan studie vägs resultat från flera undersökningar samman för att få en säkrare generell bild av en åtgärds brottsförebyggande möjligheter och begränsningar.

4.2.2 Brottsförebyggande rådets rapport år 2018

Brå lät år 2018 göra en metaanalys av den befintliga internationella forskningen om brottsförebyggande effekter av kamerabevakning. Analysen inkluderar sammanlagt 76 studier av kamerabevaknings-system som installerats i olika länder och presenterades i rapporten CCTV and Crime Prevention – A new Systematic Review and Meta-Analysis (Piza, Welsh, Farrington och Thomas). Det stora flertalet av studierna är utförda i Storbritannien och USA. Även andra länder, däribland Sverige, finns dock representerade.

Rapporten innehåller en analys av de brottsbekämpande effekter som kamerabevakning kan ge för olika typer av brott. Störst effekt uppvisades för narkotikabrott, där en minskning om ca 20 procent uppmättes i de bevakade områdena jämfört med kontrollområdena. Egendomsbrotten minskade med 14 procent. Däremot uppmättes inga signifikanta effekter vad gällde antalet våldsbrott eller störningar av allmän ordning (disorder).

Vad gäller kombinationen av olika åtgärder uppvisades störst effekt i de områden där två eller flera brottsbekämpande åtgärder, t.ex. ökad polisnärvaro, sociala insatser eller förbättrad belysning, hade satts in utöver kamerabevakningen. I dessa områden uppmättes en minskning av brottsligheten med 34 procent jämfört med kontrollområdena. I de områden där kamerabevakning sattes in som enda

brottsbekämpande åtgärd eller kombinerades med endast en ytterligare åtgärd, uppmättes ingen signifikant effekt på brottsligheten. I rapporten drogs slutsatsen att detta talar för att kamerabevakning får bäst effekt när den ses som den huvudsakliga insatsen i ett paket av åtgärder, snarare än som en ensam taktik för brottsbekämpning.

I linje med detta genererade de s.k. aktiva systemen, där en operatör övervakar bilderna i realtid, signifikanta effekter vad gäller minskningen av antalet brott. Sammantaget minskade brottsligheten med 15 procent i områden med sådana bevakningssystem jämfört med kontrollområdena. För de områden där ”passivt övervakade system” användes uppvisades ingen signifikant minskning av brottsligheten. I rapporten drogs slutsatsen att detta ytterligare talar för att kamerabevakning inte bör användas som den enda insatsen mot brott.

Av rapporten framgår vidare att det finns stora variationer i kamerabevakningens brottspreventiva effekt på olika typer av platser. Exempelvis uppvisades inte några signifikanta effekter av kamerabevakning i centrumkärnor i städer och större tätorter, dock på parkeringsplatser och i bostadsområden (s.k. public housing undantaget).

När det gäller allmänna transportmedel inkluderar studien fyra utvärderingar, som alla är utförda i tunnelbana. Tre av dem är utförda i Storbritannien (år 1979 respektive år 1992) och en i Kanada (år 1997). I samtliga fall rörde det sig om aktivt övervakade system. I tre av fallen hade andra brottsbekämpande insatser satts in utöver kamerabevakning, såsom upplysning om kamerabevakning, patrullerande polis och larm tillgängliga för passagerarna. Sammanvägt visar rapporten en ganska stor, men inte signifikant, minskning av brottsligheten i kollektivtrafiken om 23 procent i de bevakade områdena jämfört med kontrollområdena.

4.2.3 Priks studie av kamerabevakning i Stockholms tunnelbana

Mellan åren 2006 och 2008 installerades bevakningskameror på 100 tunnelbanestationer i Stockholm. Installationerna skedde vid olika tillfällen, berodde inte på tidigare brottslighet vid de olika stationerna och var inte koordinerade med andra brottsförebyggande åtgärder. Det gick därför att studera kamerornas potentiella avskräckande effekt.

Den studie som genomfördes visade inte några avskräckande effekter av kamerabevakning i tunnelbanesystemet som helhet (Priks, M, *The Effect of Surveillance Cameras on Crime: Evidence from the Stockholm Subway*, *The Economic Journal*, 2015, Vol 125, s. F289–F305). Däremot visade studien på stora effekter i tunnelbanesystemet i innerstaden, där brottsligheten minskade med sammanlagt ca 25 procent jämfört med tiden före installationen av kameror. Brottsligheten minskade på de stationer där kameror var installerade och minskade inte på närliggande stationer utan kameror. Planerade brott, som fickstölder och rån, minskade med ca 20 respektive ca 60 procent. Däremot uppvisades ingen minskning vad gäller narkotika- och våldsbrott. Vidare pekade studien på vissa förflyttningseffekter, eftersom brottsligheten utanför stationerna i viss mån ökade när den minskade inne på stationerna.

Som en förklaring till varför förekomsten av kameror minskade brottsligheten endast i innerstaden har framförts följande. Professionella fickstödsligor arbetar i innerstaden, där det finns många potentiella offer (fickstölder utgör ca 16 procent av brotten i innerstaden och ca åtta procent av brotten utanför innerstaden). Dessa brottslingar kan förväntas vara särskilt uppmärksamma på konsekvenserna av sitt agerande. Avståndet till polisstationer är vidare kortare i innerstaden, vilket gör att det går fortare för polisen att komma till brottsplatsen. Bevakningskamerorna kan därmed upplevas som mer avskräckande i innerstaden jämfört med i förorterna. Därutöver tenderar stationerna i förorterna att vara utomhus där kameror har svårt att på ett bra sätt täcka hela området (Priks, M., *Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan*, ESO 2015:4, s. 38–40).

4.3 Trygghet i kollektivtrafiken

4.3.1 Stockholm stads trygghetsmätning år 2017

År 2017 genomförde Socialförvaltningen i Stockholms stad en trygghetsmätning i samarbete med Polismyndigheten. Syftet var att skapa en samlad bild av hur utsatthet för brott, upplevelser av ordningsstörningar och upplevelse av trygghet eller oro för att utsättas för olika typer av brott fördelar sig över stadens olika delar. Undersök-

ningen genomfördes av Sweco Society AB genom att en enkät riktades till ett slumpmässigt urval av drygt 32 000 personer mellan 16 och 79 år, folkbokförda i Stockholm.

Undersökningen innehöll främst frågor om utsatthet för brott och situationen i det egna bostadsområdet. Vissa frågeställningar hade dock koppling till kollektivtrafiken. Av de tillfrågade svarade i genomsnitt fyra procent att de mycket ofta är oroliga för att vistas på den tunnelbanestation, pendeltågsstation eller tvärbane-station som ligger närmast där de bor eller att de avstår från att använda stationen, därför att de skulle kunna utsättas för ett brott av något slag. Hur vanlig denna uppfattning var varierade dock mellan stadsdelarna. I Spånga–Tensta svarade 17 procent att så är fallet, i Rinkeby–Kista 10 procent och i Skärholmen åtta procent.

4.3.2 Svensk Kollektivtrafiks kollektivtrafikbarometer år 2017

Kollektivtrafikbarometern är en årligt återkommande kvalitets- och attitydundersökning för kollektivtrafikbranschen. Syftet är att löpande följa utvecklingen av medborgarnas och kundernas resvanor och nöjdhet samt kollektivtrafikens marknadsandel. Kollektivtrafikbarometern drivs och utvecklas av Svensk Kollektivtrafik. År 2017 genomfördes undersökningen av CMA Research, genom ett utskick av en webenkät till ett slumpmässigt urval av personer mellan 15 och 85 år. De som inte svarade på enkäten söktes för telefonintervju. Totalt svarade 67 437 personer på enkät eller telefonintervju.

Vad gäller trygghetsfrågor svarade sammanlagt 66 procent av de tillfrågade att det känns tryggt att resa med kollektivtrafikbolaget i det egna länet eller den egna regionen. Undersökningen visar på relativt små attitydskillnader vad gäller upplevd trygghet mellan de resenärer som reser ofta med kollektivtrafiken och de som reser mer sällan. Graden av upplevd trygghet var vidare ungefär lika stor bland tillfrågade män som bland tillfrågade kvinnor. Personer i åldern 65–85 år var den grupp som i störst utsträckning uppgav att de känner sig trygga när de reser i kollektivtrafiken (73 procent).

4.4 Allmänhetens inställning till kamerabevakning

4.4.1 Integritetsskyddskommitténs enkätundersökning år 2006

Statistiska centralbyrån genomförde år 2006 en enkätundersökning i syfte att få en ungefärlig uppfattning om allmänhetens inställning till behovet av skydd för den personliga integriteten, särskilt när detta behov kommer i konflikt med andra behjärtansvärda intressen. Enkäten genomfördes på uppdrag av Integritetsskyddskommittén (SOU 2007:22, bilaga 4).

Undersökningen visade en starkt positiv inställning till kamerabevakning på allmän plats för att förebygga brott. Attityderna var i stora drag lika oavsett kön och ålder. Hela 97 procent av de tillfrågade ansåg att kamerabevakning ska vara tillåten på allmän plats, om det behövs för att förhindra grov brottslighet som misshandel, rån, våldtäkt och narkotikalangning. En lika stor majoritet – 96 procent av de tillfrågade – ansåg att kamerabevakning ska vara tillåten på allmän plats om det behövs för att förhindra eller avslöja terrordåd. Även när det gällde mindre allvarlig brottslighet, såsom klotter, skadegörelse och snatteri, fanns det en stor acceptans för kamerabevakning på allmän plats. Av de tillfrågade ansåg 87 procent att kamerabevakning ska vara tillåten på allmän plats, om det behövs i syfte att förhindra eller avslöja sådana brott. Därtill ansåg 90 procent av de tillfrågade att kamerabevakning ska tillåtas på allmänna platser om det behövs för att människor ska känna sig tryggare.

4.4.2 Datainspektionens rapport Ungdomar och integritet år 2011

Datainspektionen har vid ett flertal tillfällen låtit göra undersökningar av ungdomars (15–18 år) inställning till integritet. Den senaste publicerades i rapporten Ungdomar och integritet 2011 (Datainspektionens rapport 2011:1). En slutsats som drogs i den undersökningen var att den mest accepterade formen av övervakning var kamerabevakning, vilken unga tolererade i högre utsträckning än exempelvis övervakning på internet. Av ungdomarna ansåg 85 procent att kamerabevakning kan accepteras, om syftet är att förhindra grova brott. 82 procent ansåg att kamerabevakning kan accepteras om det

förhindrar terroråd. Acceptansen för kamerabevakning för att förhindra mindre allvarliga brott, som klotter och snatteri, var också hög. Vidare ansåg hela 72 procent att kamerabevakning i tunnelbana och buss kan accepteras. Lika många kunde dessutom acceptera kamerabevakning om den får människor att känna sig tryggare.

4.4.3 LUSAX opinionsundersökning år 2018

LUSAX-säkerhetsforskargrupp vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet genomförde i april 2018 en opinionsundersökning om allmänhetens uppfattning kring användandet av bevakningskameror på allmän plats relaterat till den personliga integriteten (Lahtinen, M., Allmänhetens uppfattning kring användandet av bevakningskameror på allmän plats). Undersökningen, som var en uppföljning av en liknande undersökning från augusti 2017, gjordes som en samverkansaktivitet med Securitas Sverige AB och i samarbete med Kantar Sifo.

Inom ramen för undersökningen tillfrågades ett geografiskt och demografiskt representativt urval av allmänheten om sin inställning till bevakningskameror, dels till kamerabevakning i allmänhet, dels till användandet av bevakningskameror kopplat till behovet av personlig integritet. 1 000 personer deltog i undersökningen.

Av de tillfrågade var 90 procent mycket eller ganska positiva till bevakningskameror på allmän plats. Av de tillfrågade hade 82 procent uppfattningen (stämmer mycket eller ganska bra) att närvaron av bevakningskameror verkar avskräckande för potentiella gärningsmän. Lika många hade uppfattningen att materialet från bevakningskameror leder till att begångna brott utreds och klaras upp. 87 procent hade uppfattningen att bevakningskameror är ett stöd i arbetet att upptäcka pågående brott.

Avslutningsvis ställdes en fråga om vilken av fyra uppräknade åtgärder som är mest avgörande för att säkerställa integriteten vid kamerabevakning. Endast 2 procent ansåg att det mest avgörande var att kamerorna var avstängda under vissa tider och 11 procent ansåg att en sträng tillståndsgivning var mest avgörande. 38 procent ansåg att tydlig skyltning om bevakningen var det mest avgörande och 41 procent att det finns reglering i form av rutiner för hantering, lagring och spridning av materialet.

4.5 Slutsatser

De undersökningar vi beskrivit i avsnitt 4.4 talar för att allmänheten har en hög acceptans för kamerabevakning på allmän plats om det sker i brottsbekämpande syfte eller för att förhindra terroråd. Även kamerabevakning vars enda effekt är att människor känner sig tryggare på platsen förefaller ha en bred acceptans bland allmänheten. Det går dock inte att utesluta att resultaten påverkas av hur frågorna är ställda och vilken kunskap de tillfrågade har om effekten av kamera-bevakning.

Få undersökningar innehåller specifika frågor kring inställningen till kamerabevakning i kollektivtrafiken. Det finns dock anledning att anta att inställningen till bevakning på dessa platser i huvudsak följer inställningen till bevakning på andra allmänna platser. Denna uppfattning stöds av Datainspektionens undersökning om ungdomars inställning till integritet år 2011.

För det stora flertalet tycks dessutom tydlig skyltning och reglering kring hur upptagningar behandlas vara viktigare för att säkerställa integritetsskyddet än en sträng tillståndsgivning och periodvis avstängda kameror. LUSAX opinionsundersökning från år 2018 pekar på att allmänheten har en hög tilltro till kamerabevakning som brottsförebyggande åtgärd, men också till att bevakningen medför nytta när det gäller att upptäcka pågående brott och i utredningsarbetet vid begångna brott. Det går inte att utesluta att dessa uppfattningar har betydelse för allmänhetens inställning till den kamerabevakning som bedrivs i samhället.

Antalet studier kring kamerabevakningens brottspreventiva effekter har ökat under de senaste åren, vilket har lett till ett bättre forskningsunderlag (Brå:s rapport 2018, s. 32). Den bild som ges i många av de undersökningar vi tagit del av är emellertid att kamerabevakningens brottsbekämpande effekter inte är helt lätta att klarlägga. Svårigheter förefaller finnas bl.a. i metodologin och i den allmänna tillämpligheten i enskilda studiers resultat.

Den sammantagna bilden pekar dock på att den brottspreventiva effekt man kan uppnå med kamerabevakning varierar utifrån en mängd olika faktorer. Det handlar dels om vilken typ av brott man avser att bekämpa, eftersom kamerabevakning allmänt sett förefaller fungera bäst för att förhindra planerade brott, såsom egendomsbrott. När det gäller exempelvis våldsbrott, som ofta sker under alkoholpåverkan

och i affekt, talar erfarenheterna för att kamerabevakning inte fungerar avskräckande på samma sätt.

Det har också betydelse vilken typ av område man avser att bevaka. De platser där en signifikant effekt har kunnat fastställas på ett övergripande plan är parkeringsplatser och bostadsområden (undantaget public housing). Vad gäller kollektivtrafiken antyder Brå:s metastudie år 2018 visserligen att kamerabevakning kan ha brottsförebyggande effekter. Resultaten är dock inte statistiskt säkerställda, vilket enligt Brå har att göra med det begränsade antalet studier. Den studie som genomfördes i Stockholms tunnelbana 2006–2008 pekar också på att kamerabevakningens brottsförebyggande effekter kan variera från plats till plats trots att typen av område är detsamma.

Kamerabevakning förefaller vidare ha begränsad effekt när den sätts in som enda brottsförebyggande åtgärd. Däremot kan effekter uppkomma om bevakningen kombineras med flera andra åtgärder, såsom patrullerande polis, fler väktare eller sociala insatser. Det är vidare i de aktiva systemen, där en operatör övervakar upptagningarna i realtid, som en signifikant effekt har kunnat fastställas.

I sammanhanget är värt att notera att de utvärderingar av kamerabevakningens brottspreventiva effekter i kollektivtrafiken som ingått i Brå:s metastudie år 2018 är utförda för över 20 år sedan. Den utveckling som skett på senare tid vad gäller teknik och arbetsmetoder avspeglas därmed inte i studien. Därtill kommer att samtliga undersökningar som ingått i studien är utförda i tunnelbanor. Något underlag gällande de brottspreventiva effekter kamerabevakning kan få på andra transportmedel och dess knutpunkter finns därmed inte.

Det förefaller inte heller finnas några större studier som ger klar vägledning kring sambandet mellan kamerabevakning i kollektivtrafiken och resenärers upplevda trygghet (se dock avsnitt 5.4.3 där det redogörs för en mindre sådan undersökning). Allmänt kan dock sägas att Svensk Kollektivtrafiks kollektivtrafikbarometer år 2017 sammantaget talar för att även om den övervägande delen av resenärerna känner sig trygga, upplever en ganska stor andel av dem i någon mån otrygghet under sin resa. Utifrån Stockholms stads trygghetsmätning år 2017 förefaller otryggheten i vissa områden dessutom vara så stor att den riskerar att påverka andelen kollektivtrafikresenärer negativt.

5 Kartläggning

5.1 Inledning

Vårt huvudsakliga uppdrag är att analysera om det bör införas ett utökat undantag från tillståndsplikten för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer. För att kunna göra en sådan analys har vi inledningsvis kartlagt behovet av förenklade regler vid sådan kamerabevakning. Vår kartläggning presenteras i detta avsnitt.

En stor del av den kamerabevakning som är av intresse för vårt uppdrag bedrivs i kollektivtrafiken. Avsnittet inleds därför med en kort beskrivning av de typer av aktörer som är verksamma på kollektivtrafikområdet och hur dessa förhåller sig till varandra. Därefter redogör vi för vilka aktörer som ingått i kartläggningen och hur denna har genomförts. Därpå följer en beskrivning av hur de tillfrågade aktörerna själva ser på behovet av ett undantag från tillståndsplikten, vilka effekter ett sådant undantag skulle ge och hur den personliga integriteten kan upprätthållas vid ett sådant undantag. Här finns också Polismyndighetens beskrivning av problemen med brottslighet på allmänna transportmedel och knutpunkter, den nytta myndigheten har av andra aktörers kamerabevakning på dessa platser och de effekter ett eventuellt undantag skulle medföra för Polismyndighetens arbete. Slutligen redogör vi för Datainspektionens synpunkter på bl.a. integritetsaspekter vid ett utökat undantag.

Våra slutsatser av kartläggningen presenteras i avsnitt 6. Dessa ligger till grund för våra överväganden kring ett utökat undantag, som redogörs för i avsnitt 7.

5.2 Kollektivtrafikens aktörer

I kollektivtrafiken verkar en mängd aktörer, både allmänna och privata. Det har visat sig inte vara helt lätt att få en övergripande bild av branschens aktörer och hur de förhåller sig till varandra. För att kunna belysa vilka aktörer som kan komma att påverkas av ett eventuellt utökat undantag från tillståndsplikten är en sådan bild dock nödvändig. Vilka aktörer som kan verka på området kan också få betydelse för utformningen av våra förslag och för konsekvensanalysen. Vi inleder därför detta avsnitt med en kort redogörelse för branschens aktörer och hur de förhåller sig till varandra.

5.2.1 Allmän och kommersiell kollektivtrafik

Kollektivtrafiken är indelad i en samhällsorganiserad och en kommersiell del. Den förstnämnda delen står för över 90 procent av resorna. Inom ett län har landstinget och/eller kommunerna ansvar för den samhällsorganiserade regionala kollektivtrafiken (2 kap. 1 § lagen [2010:1065] om kollektivtrafik). I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet, som har ansvar för regionmedborgarnas vardagsresor, regional utveckling, trafikens miljöpåverkan och tillgänglighetseffekter (2 kap. 2 § lagen om kollektivtrafik).

Hur kollektivtrafiken i övrigt är organiserad varierar från län till län. I vissa fall bedrivs verksamheten helt i förvaltning och i vissa fall finns ett länstrafikbolag som planerar och upphandlar trafiken. Av 2 kap. 8 § lagen om kollektivtrafik framgår att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska fastställa ett trafikförsörjningsprogram, som beskriver målen för den regionala kollektivtrafiken. Kommersiella aktörer som bedriver kollektivtrafik med tåg, buss och fartyg får, efter anmälan till en berörd regional kollektivtrafikmyndighet, fritt etablera sig på marknaden (4 kap. 1 § lagen om kollektivtrafik). Privata aktörer kan således stå för vissa av de trafikbehov som fastställts i ett trafikförsörjningsprogram. Om behoven inte kan tillgodoses med kommersiell trafik fattar den regionala kollektivtrafikmyndigheten ett beslut om allmän trafikplikt. Trafik under allmän trafikplikt kan bedrivas av det allmänna i egen regi, t.ex. av den regionala kollektivtrafikmyndigheten eller ett länstrafikbolag. Den kan också bedrivas av upphandlade operatörer.

På några enstaka tågsträckor i landet upphandlar Trafikverket trafiken. I övrigt är det de kommersiella tåg- och bussoperatörerna som avgör hur det nationella utbudet formas. Det förekommer också att flera regionala kollektivtrafikmyndigheter och länstrafikbolag tillsammans bedriver regionöverskridande trafik i bolagsform.

5.2.2 Ägande och tillståndsinnehav

Det stora antalet aktörer i kollektivtrafiken avspeglas i ägandeförhållandena, både vad gäller kollektivtrafikplatser och kollektivtrafikfordon. Det statliga bolaget Jernhusen AB äger ett 30-tal av landets större stationshus. Övriga stationshus ägs av andra aktörer, som regionala kollektivtrafikmyndigheter, kommuner eller fastighetsbolag. Därutöver förmedlar Jernhusens dotterbolag Svenska Reseterminaler AB (SRAB) väntsalsfunktion i ca 140 stationshus. I Stockholms län ägs dock de flesta pendeltågsstationerna av Trafikverket, men förvaltas av Stockholms läns landstings trafikförvaltning (SLL TF). Spår och plattformsanläggningar ägs oftast av Trafikverket.

När det gäller terminaler och busshållplatser är i många fall en kommun eller en annan aktör ägare av marken. Själva terminal- eller hållplatsfunktionen, ytor för information, biljettautomater m.m. innehas ofta av den regionala kollektivtrafikmyndigheten. SLL TF äger tunnelbanestationerna samt spårområdena vid lokalbanor i Stockholm. Spårvagnar och spårvagnsanläggning i Norrköping och Göteborg ägs av respektive kommun.

På de större kollektivtrafikanläggningarna kan således olika aktörer äga eller förvalta olika delar. Jernhusen eller SRAB kan äga eller förvalta stationshuset och Trafikverket spår och plattformar. En kommun kan äga marken som en intilliggande bussterminal ligger på medan den regionala kollektivtrafikmyndigheten ansvarar för terminalbyggnaden och hållplatsfunktionerna. Dessutom är ägandet av de gångtunnlar eller gångbroar som används för att ta sig till och från spåren ofta uppdelat, genom att Trafikverket äger en del av tunneln eller bron och kommunen en annan.

Fordon i samhällsorganiserad buss- och personbilstrafik ägs oftast av en upphandlad operatör. De flesta tåg som går i lokal- och regionaltågstrafik ägs av det nationella vagnbolaget Transitio, som i sin tur ägs av landets kollektivtrafikmyndigheter. Det förekommer dock

även att en kollektivtrafikmyndighet eller ett länstrafikbolag äger både bussar, tåg och personbilar för persontrafik. Samhällets aktörer äger oftast de spårvagnar och tunnelbanetåg som ingår i upphandlad trafik. Upphandlingen omfattar i dessa fall huvudsakligen driften.

Vem som innehar tillstånden för kamerabevakning i kollektivtrafiken påverkas av hur trafiken i ett län har organiserats samt av vem som äger eller innehar de aktuella fordonen eller platserna. I ett och samma län kan kollektivtrafikmyndigheten ha tillstånd för att bevaka vissa fordon och ett länstrafikbolag ha tillstånd för att bevaka andra. En upphandlad operatör kan vara tillståndsinnehavare för ytterligare bevakning av fordon i samma län, beroende på hur avtalet med den upphandlande myndigheten har utformats. På en station kan Trafikverket vara tillståndsinnehavare för kameror vid plattformarna och spåren. Jernhusen, SRAB eller en kommun kan vara tillståndsinnehavare för kamerabevakning av stationshuset och den regionala kollektivtrafikmyndigheten kan vara tillståndsinnehavare för bevakning av intilliggande bussterminal.

5.3 Kartläggningens genomförande

5.3.1 Vilka aktörer har ingått i kartläggningen?

Som framgått av föregående avsnitt finns det således en mängd aktörer, både allmänna och privata, inom kollektivtrafiken. Mot den bakgrunden har vi i vår kartläggning i första hand vänt oss till de organisationer som driver frågor av intresse för dessa aktörer. Svensk Kollektivtrafik, Branschföreningen Tågoperatörerna och Sveriges Bussföretag har alla ingått i kartläggningen. Svensk Kollektivtrafik är service- och branschorganisation för Sveriges regionala kollektivtrafikmyndigheter, länstrafikbolag och regionala tågsamarbeten. Medlemmarna organiserar trafik med buss, tåg, tunnelbana, spårvagn och båt samt i personbilsregistrerade fordon. Branschföreningen Tågoperatörerna representerar huvuddelen av de kommersiella tågoperatörer för person- och godstrafik som är aktiva i Sverige, både statligt ägda och privata. Sveriges Bussföretag är arbetsgivar- och branschorganisation för busstrafikföretag och bussresearrangörer. Busstrafikföretagen bedriver alla former av yrkesmässig busstrafik, t.ex. som upphandlade operatörer av kollektivtrafik.

Det befintliga undantaget för kollektivtrafiken omfattar bevakning som bedrivs i tunnelbana. Vi har därför inkluderat Stockholms läns landstings trafikförvaltning (SLL TF) i vår kartläggning. Syftet har varit att utröna hur tunnelbaneundantaget tillämpas samt vilka eventuella positiva effekter och problem det leder till.

För att fånga upp behovet av ett utökat undantag för sådan bevakning som bedrivs på stationer har Trafikverket och Jernhusen AB ingått i kartläggningen. Trafikverket ansvarar för förvaltning av plattformar, plattformanslutningar och trafikantinformation vid 550 svenska stationer och äger därutöver ett fåtal stationshus. I Trafikverkets uppdrag ingår dessutom den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Jernhusen är ett statligt fastighetsbolag inom transportsektorn som i huvudsak äger, utvecklar och förvaltar järnvägsrelaterade fastigheter som järnvägsstationer, underhållsdepåer och godsterminaler. Jernhusen tillhandahåller därutöver väntsalsfunktioner i ett hundratal stationer genom det helägda dotterbolaget Svenska Reseterminaler AB.

I syfte att få en övergripande bild av behovet av förenklade regler för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer har Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd (NRJK) inkluderats i kartläggningen. NRJK är branschens eget samverkansforum för aktörs- och myndighetssamverkan i säkerhetsfrågor och bildades i januari 2017 i syfte att identifiera, förebygga, förhindra och hantera olagliga handlingar som riktas eller kan riktas mot järnvägs- och kollektivtrafiken. Medlemmar är Branschföreningen Tågoperatörerna, Föreningen Svenska Järnvägsentreprenörer, Jernhusen AB, Polismyndigheten, SLL TF, Sveriges Kommuner och Landsting, Trafikverket och Transportstyrelsen. Brottsförebyggande rådet och Säkerhetspolisen är adjungerade ledamöter.

Även flygtrafiken kan ses som ett allmänt transportmedel. Vi har därför inkluderat flygplatserna i vår kartläggning. I denna del har utredningen varit i kontakt med Swedavia AB, ett statligt bolag som äger tio av landets flygplatser. Även Sveriges Regionala Flygplatser AB, som är intresseorganisation för de flygplatser som ägs av andra allmänna eller privata aktörer, har ingått i kartläggningen. Inledningsvis fanns också tankar om att det eventuellt skulle kunna finnas behov av ett enklare förfarande för kamerabevakning ombord på flyg-

plan. Genom kontakter med Svenska Flygbranschen, som är branschorganisation inom detta verksamhetsområde, har dock inte framkommit att det finns ett sådant behov. Det som i betänkandets kommande avsnitt benämns allmänna transportmedel exkluderar därmed transporter med flyg.

Det befintliga tunnelbaneundantaget omfattar bl.a. sådan bevakning som utförs i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda eller lagföra brott. Mot den bakgrunden har vi även haft kontakter med Polismyndigheten under vår kartläggning. Slutligen är Datainspektion tillstånds- och tillsynsmyndighet för kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen (2018:1200). Datainspektionen ansvarar därmed i hög grad för att integritetsaspekter tas tillvara vid kamerabevakning. Som kommer framgå nedan intar integritetsaspekter en framträdande roll i kartläggningen. Vi har därför även inhämtat synpunkter från Datainspektionen.

5.3.2 Metod och genomförande

Kartläggningen bygger på en kvalitativ metod. I huvudsak har den bedrivits genom att ett omfattande frågeunderlag skickats till de utvalda aktörerna. Frågeställningarna har diskuterats vid ett möte med varje aktör, som även besvarat frågorna skriftligen. Därtill har underhandskontakter bedrivits med aktörerna.

Det primära syftet med kartläggningen har varit att undersöka vilka behov de aktuella aktörerna har av förenklade regler vid kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer. Under våra kontakter har aktörerna därför fått möjlighet att beskriva den problembild som finns, bl.a. vad gäller brottslighet och olycksrisker på de aktuella platserna och den kamerabevakning de bedriver. I samma syfte har frågeunderlaget tagit sikte på aktörernas erfarenheter av kamerabevakning, t.ex. när det gäller den nytta bevakningen medför för verksamheterna. Behoven av förenklade regler är dessutom nära förknippade med vilka problem aktörerna upplever att tillståndsplikten ger upphov till i verksamheterna. Underlaget har därför innehållit frågeställningar som tar sikte på även dessa aspekter.

Utgångspunkten för ett eventuellt utökat undantag från tillståndsplikten bör vara att kamerabevakning framöver ska kunna användas på ett flexibelt och verksamhetsanpassat sätt på allmänna transportmedel och stationer. Underlaget har därför innehållit frågor gällande olika alternativa utformningar av ett undantag. I samma syfte har frågor ställts om vilka trafikslag och platser som bör omfattas av ett eventuellt utökat undantag. Därtill har frågor ställts om vilka effekter ett utökat undantag skulle få för verksamheterna.

I våra kontakter med Polismyndigheten har myndigheten redogjort för sin syn på den brottslighet som finns på de aktuella platserna. I syfte att klargöra möjligheterna till samverkan mellan Polismyndigheten och de aktuella aktörerna har även frågeställningar om Polismyndighetens nytta av upptagningar från kamerabevakning på allmänna transportmedel och knutpunkter tagits upp. Frågor har också ställts om vilka effekter ett utökat undantag förväntas få för Polismyndigheten.

Kamerabevakning innebär ett intrång i den personliga integriteten. Kamerabevakning betraktas dessutom som en särskilt integritetskänslig åtgärd (se våra direktiv). Det är en utgångspunkt att integritetsskyddet för personer som blir kamerabevakade kan garanteras även vid förenklade möjligheter till kamerabevakning. Mot den bakgrunden har integritetsaspekter haft en framträdande roll i våra kontakter med aktörerna. Underlaget har innehållit frågeställningar om hur aktörerna arbetar med integritetsfrågor vid befintlig kamerabevakning och hur dessa aspekter fortsatt kan tas tillvara vid ett eventuellt utökat undantag. Därutöver har Datainspektionen haft en framträdande roll i den här delen av kartläggningen. Ett frågeunderlag som i huvudsak tagit sikte på integritets- och tillsynsaspekter har skickats till Datainspektionen.

5.4 Aktörernas behovsbeskrivningar m.m.

I detta avsnitt redogörs för hur de aktörer som ingått i vår kartläggning ser på bl.a. behovet av ett utökat undantag från tillståndsplikten, effekterna av ett eventuellt sådant undantag och integritetsfrågor. Därefter följer en redogörelse för Polismyndighetens syn på kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer. Slutli-

gen redogörs för Datainspektionens synpunkter kring bl.a. integritetsaspekter vid ett eventuellt utökat undantag. Redogörelserna nedan bygger alltså helt på respektive aktörs iakttagelser, synpunkter och bedömningar. Våra egna slutsatser och bedömningar redovisas i de följande avsnitten.

5.4.1 Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd och Branschföreningen Tågoperatörerna

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Det finns tillfällen och situationer när resan med allmänna transportmedel upplevs som otrygg. Anledningen till detta är sannolikt allt från ordningsstörningar och tiggeri till brottslighet och oro för terrorangrepp. För kollektivtrafikens personal är risken att bli utsatt för hot och våld närvarande under varje arbetsdag. De samhälls- och säkerhetsproblem som uppstått i en del särskilt utsatta områden medför också att otryggheten ökar även i kollektiv- och järnvägs- trafikerna i dessa områden.

En sammanställning från sex järnvägsföretags interna rapporter visar att det i deras verksamheter sammanlagt rapporterades 8 078 säkerhetsrelaterade händelser under år 2017. Under januari–juni 2018 rapporterades sammanlagt 5 723 sådana händelser. Händelserna omfattar en mängd olika typer av incidenter, såsom ordningsstörningar, skadegörelse samt vålds- och egendomsbrott. Fyra av de aktuella företagen bedriver passagerartrafik och två bedriver godstrafik. Rapporteringen avser trafik som bedrivs i hela landet.

Resenärernas bristande trygghet kan leda till oro, men också till att man helt avstår från att göra en resa och därmed inte kan ta del av samhällets utbud. Sannolikt påverkas särskilt sårbara och utsatta grupper i större utsträckning. Det är exempelvis troligt att kvinnor i vissa lägen överväger alternativa transportmöjligheter.

Kamerabevakning används ombord på allmänna transportmedel och på dess stationer för att trygga både personalens och resenärernas säkerhet. Kamerabevakning bedrivs också i syfte att förhindra och utreda brott, t.ex. narkotikabrott, våldsbrott och egendomsbrott, såsom stöld från resenärer. Bevakningen kan även ge värdefullt material för att utreda olyckstillbud, som dörrklämningar eller personpåkörningar. Genom att man kan utvärdera det som hänt kan

man också förhindra, eller åtminstone minska risken för, framtida incidenter. Av flera undersökningar och publikationer framgår tydligt att resenärer upplever en ökad trygghet på de platser där det finns kamerabevakning. Trygghetsupplevelsen för resenärer och personal ökar genom att kamerabevakning verkar preventivt mot planerad brottslighet samt genom att upptagningarna kan användas som bevisföring och för att identifiera förövare. Polismyndigheten efterfrågar regelmässigt upptagningar från kamerabevakning hos de aktörer som använder sig av denna metod. Utöver kamerabevakning arbetar man inom kollektivtrafiken med åtgärder som utbildning av personal, personlarm för personal samt väktarstöd.

Problemen med tillståndsförfarandet och tänkbara lösningar

Flera av kollektivtrafikens aktörer upplever den administrativa bördan i samband med tillståndsförfarandet som stor. En bidragande orsak till detta är att tillstånd måste sökas sträcka för sträcka, åtminstone i de fall en linje går genom flera län. Tillståndsförfarandet innebär också att det tar mycket lång tid att få nya kameror på plats, vilket minskar möjligheten att snabbt agera utifrån ett förändrat omvärldsläge. Problem med exempelvis stenkastning från broar, föremål på spåren eller koppel- och takåkning kan uppstå plötsligt på en viss sträcka under en övergående period. På samma sätt kan personpåkörningar tillfälligt öka på vissa platser. Dessa företeelser kan uppstå snabbt, eskalera och sedan försvinna. Utan ett tillståndskrav skulle man lättare kunna genomföra en tidsbegränsad kamerabevakning i sådana situationer. Brottsligheten kan också flytta sig, från den sträcka där tillstånd till kamerabevakning har meddelats till en annan där sådant tillstånd inte finns. Aktörerna har då inte möjlighet att på ett flexibelt sätt anpassa sin bevakning till de nya förhållandena.

Det finns vidare en otydlighet vad gäller vilka aktörer som omfattas av kamerabevakningslagens tillståndskrav. Det råder delade meningar i branschen om huruvida rent kommersiell kollektivtrafik ska anses utgöra en uppgift av allmänt intresse. Om så skulle vara fallet råder det också tveksamheter kring om denna uppgift av allmänt intresse verkligen följer av författning eller av beslut som meddelats med stöd av författning (se 7 § kamerabevakningslagen). Denna tveksamhet kvarstår trots regeringens uttalanden i propositionen

till kamerabevakningslagen. Branschföreningen Tågoperatörerna har i denna fråga för sin del anfört följande. I propositionen har anförts att beslut om tåglägen/kapacitetstilldelning fattas med stöd av lag, varför i stort sett alla tågoperatörer ska anses omfattas av tillståndskravet. Kapacitetstilldelning innebär emellertid inte att ett subjekt anförtros att utföra en uppgift av allmänt intresse. Syftet med tilldelning av tågläge är att se till att den begränsade infrastruktur som finns kan nyttjas på lämpligt sätt för samhällsekonomisk optimering av systemet och minimering av risker. Om ingen tågoperatör ansöker om tilldelning av tåglägen ska Trafikverket upphandla tågtrafik. Kamerabevakning ombord på fordonen skulle möjligen kunna vara tillståndspliktig i en sådan situation, eftersom uppgiften då anförtrots det allmänna att utföra och det allmänna upphandlat en privat aktör för att utföra uppgiften. Den situationen skiljer sig dock tydligt från den att ett privaträttsligt subjekt frivilligt väljer att bedriva viss trafik för att den bedöms lönsam. De beslut eller tillstånd som ett järnvägsföretag behöver enbart för att få tillgång till infrastrukturen innebär inte att företaget anförtrots en uppgift av allmänt intresse.

Ett stationsområde omfattar dessutom ofta flera fastighetsägare, exempelvis Jernhusen AB, Trafikverket och en kommun. För att hela behovet av kamerabevakning av ett stationsområde ska täckas måste dessa aktörer söka tillstånd var för sig. Dessa ansökningar har inte behandlats som en helhet hos länsstyrelserna, vilket har resulterat i att tillstånden inom ett och samma stationsområde kan vara förenade med olika villkor.

Vissa tågbolag har fokuserat det trygghets- och säkerhetsskapande arbetet på andra åtgärder än kamerabevakning, såsom utbildning av personal och väktarstöd. Anledningen till detta är att man kan råda över dessa insatser på ett annat sätt än över kamerabevakning, där det finns ett administrativt krävande tillståndsförfarande med osäker utgång. Frågan om utökad kamerabevakning har dock aktualiserats hos de flesta tågbolag under senare tid utifrån omvärldsutvecklingen med brottslighet och attentat riktade mot järnvägs- och kollektivtrafik.

Tunnelbaneundantaget har gett upphov till gränsdragningsproblem på de stationer som innehåller både tunnelbana och andra trafikslag. Hela kollektivtrafiksystemet bör behandlas som en sam-

manhängande enhet, där samma regler är tillämpliga oavsett trafikslag. När det gäller personalens säkerhet kan dessutom nämnas att det finns mer personal som är exponerad för hot och våld ombord på andra kollektivtrafikfordon än ombord på tunnelbana.

Den lösning som är att föredra är att dagens tunnelbaneundantag utökas till att omfatta kollektivtrafiksystemet som helhet. Behov av kamerabevakning finns förvisso även vad gäller godstransporter och de depåer m.m. som används för dessa transporter. Eftersom allmänheten oftast inte har tillgång till dessa fordon och platser omfattas den bevakning som bedrivs där normalt sett inte av tillståndsplikten. Ett eventuellt undantag från tillståndsplikten bör också omfatta alla fordon som används för personbefordran i kollektivtrafik, inkluderat lokal-, regional- och fjärrtrafik, oavsett trafikslag och trafikhuvudman. Med tanke på den tekniska utvecklingen med bl.a. självkörande fordon och obemannade linbanor är det viktigt att inte ställa upp några begränsningar utifrån vem som kör fordonet eller hur detta görs. Således bör lagstiftningen vara teknikneutral när det gäller typen av kollektivt transportmedel.

Ett nytt undantag bör också omfatta platser som används som stationer, busstorg och andra liknande terminaler, plattformar (inklusive plattformsförbindelser såsom trappor, rulltrappor och hissar), biljetthallar, hållplatser och gångbroar. Vad gäller enskilda hållplatser kan nämnas att det kan finnas en stor otrygghet bland resenärerna när de vistas där. De kan vara dåligt upplysta och vissa hållplatser kan vara brottsutsatta från tid till annan. Behov av kamerabevakning av en specifik hållplats kan vidare uppstå under en kort tidsperiod, för att sedan försvinna.

Kamerabevakning av området i och omkring en plankorsning bör kunna vara tillståndsfri och kan jämföras med den tillståndsfria kamerabevakning som Trafikverket bedriver av rörliga broar och vägtunnlar (9 § 4 kamerabevakningslagen). Sådan bevakning bedrivs i syfte att öka trafiksäkerheten och för att snabbt kunna bedöma hjälpbehovet vid en inträffad eller befarad olycka.

Det finns även en vinst i att undanta kameror riktade i körriktningen på järnvägsfordon från tillståndskravet. Sådana kameror kan underlätta utredning av olyckor och tillbud, t.ex. personpåkörningar och plankorsningsolyckor. Även området närmast utanför en station eller terminal bör inkluderas i ett eventuellt undantag. Exempelvis bör kameror utan tillståndskrav kunna riktas utifrån mot entrédörrar

eller ta upp bilder av en gångtunnel som leder till en entré. På dessa platser kan det t.ex. förekomma gängbildning eller finnas andra ordningsstörande personer, vilket skapar otrygghet för resenärerna och påverkar personalens säkerhet vid exempelvis stängning av stationen. Om hotfulla situationer som riskerar att fortsätta inne på exempelvis en station kan uppmärksammas genom kamerabevakning skyddas också den personal som arbetar på stationen. Kamera-bevakning av dessa områden ger vidare en möjlighet att vid utrymning styra resenärerna mot de utgångar och platser där situationen, personsäkerhetsmässigt och trafiksäkerhetsmässigt, är mest gynnsam med hänsyn till förhållandena vid en händelse. På så sätt kan man exempelvis undvika att evakuera människor i riktning mot en brand eller en attentatsman.

Det är inte ändamålsenligt att förena ett undantag från tillståndsplikten med en ny byråkratisk reglering. Den omfattande reglering som följer av EU:s dataskyddsförordning är tillräcklig för att säkerställa att den personliga integriteten skyddas. Dessutom är acceptansen för kamerabevakning i dag avsevärt högre än den var vid tillkomsten av kameraövervakningslagen (2013:460) år 2013. Ett utvidgat undantag från tillståndsplikten borde ses som att lagstiftaren har gjort bedömningen att som huvudregel är det övervikt för bevakningsintresset inom järnvägs- och kollektivtrafik.

Ett utökat undantag som omfattar hela kollektivtrafiken skulle minska den byråkrati som ansökningarna ger upphov till i form av omfattande ansökningshandlingar och långa handläggningstider. Vinsten skulle också vara att man kommer att kunna använda kamerabevakning på ett mer flexibelt sätt, t.ex. vid nya behov eller tillfälligt förhöjda risker för brott eller olyckor. Vid en mer effektiv användning av kamerabevakning förväntas resenärernas och personalens upplevda trygghet öka. Detta skulle i sin tur troligtvis innebära att fler personer nyttjar de kollektiva färdmedlen. Kostnaderna för kollektivtrafikens aktörer skulle vidare minska till följd av minskad skadegörelse och tillgreppsbrottlighet. Det skulle samtidigt ge en vinst för samhället om Polismyndigheten skulle kunna få tillgång till ytterligare upptagningar från kamerorna i kollektivtrafiken, då de täcker ett stort trafiknät som utsätts för påfrestningar i form av brottlighet, angrepp och olyckor. Möjligheten att kunna bistå Polismyndigheten och övriga samhället ökar om bevakningen får omfatta områden i anslutning till exempelvis stationer och terminaler.

Integritetsaspekter

Det finns ett stort allmänintresse i att känna trygghet i kollektivtrafiken, både som resenär och medarbetare. Kamerabevakning bidrar till att upptäcka och snabbare ingripa mot pågående brottslighet. Sannolikheten för att drabbas av vissa brott bedöms därmed minska på de ställen det finns kamerabevakning. Även olyckor kan förebyggas och reduceras genom kamerabevakning. Det bör därför vara tydligt att den eventuella integritetskränkning bevakningen ger upphov till vägs upp av de mycket stora trygghetsvinsterna.

De aktörer som bedriver kamerabevakning på allmänna transportmedel vidtar dessutom en mängd åtgärder för att skydda den personliga integriteten. Som exempel kan nämnas säker förvaring av och strikt begränsad tillgång till material från kamerabevakning. Lagringstiderna för materialet är vidare begränsade och det finns rutiner för radering av upptagningarna efter utgången av denna tid.

Information är viktigt för att den upplevda integritetskränkningen inte ska bli alltför stor. De nya krav på information och öppenhet som följer av dataskyddsförordningen är positiva. Det är vidare en självklarhet att kameror bara ska sättas upp där de gör mest nytta, till exempel i korridorer och allmänna utrymmen på fjärrtåg men inte nödvändigtvis inne i kupéer. För att bevara den personliga integriteten är det fortsatt viktigt att lagstiftaren ställer höga krav på att den som utövar en kamerabevakning inom kollektivtrafiken gör en konsekvensbedömning enligt dataskyddsförordningen. Särskilt viktiga åtgärder är att den personal som övervakar upptagningarna är säkerhetsprövad eller på annat sätt särskilt kontrollerad, att denna personal får utbildning i dataskydds- och sekretesslagstiftning och att förehavanden i systemen kontrolleras och loggas. Det är också av stor vikt att maskning sker av de områden som inte tillhör utövaren eller inte uppfyller syftet med bevakningen, att det sker en egenkontroll av lagringstider och att misstanke om en personuppgiftsincident anmäls till tillsynsmyndigheten. Dessutom bör kontroll ske av att bevakning endast utförs av respektive fastighetsägare eller av någon som denne godkänt så att bevakningsområden inte överlappar varandra eller det uppstår förvirring om vem som är ansvarig för en bevakning.

5.4.2 Stockholms läns landstings trafikförvaltning

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Stockholms läns landstings trafikförvaltning (SLL TF) innehar, genom AB Storstockholms Lokaltrafik (SL), ett 50-tal tillstånd till kamerabevakning och bedriver omfattande bevakning på bussar, tunnelbanestationer och i tunnelbanevagnar. Viss bevakning bedrivs också på annan spårbunden trafik och vid vissa båtterminaler. Bevakningen är inte begränsad till stadstrafik, utan förekommer i hela länet. Framtida behov av kamerabevakning finns på ytterligare fordon för spårbunden trafik och för vissa fartyg.

Kamerabevakningen utgör navet i SLL TF:s trygghetscentral. Kameraoperatörer övervakar upptagningarna i realtid och kan därmed styra ordningsvakter, trygghetsvårdar, ungdomsvårdar och vaktare dit resurserna behövs. Allmänheten har möjlighet att larma trygghetscentralen via en trygghetstelefon, vilket blir alltmer frekvent förekommande. Trygghetscentralen har ett tätt samarbete med Polismyndigheten och kan snabbt ge både polis och SOS Alarm den lägesinformation som behövs vid ordningsstörningar, olyckshändelser, brandtillbud och liknande.

SLL TF:s interna statistik över de ärenden inom kollektivtrafiken som inrapporterats och omhändertagits genom trygghetscentralens försorg visar att det år 2015 rapporterades 65 573 händelser i SL:s kollektivtrafik. De vanligaste ärendena det året var påverkade resenärer (23 591 ärenden), sovande personer (7 214 ärenden) och bråk och slagsmål (1 152 ärenden). Vad gäller ofredande av resenärer rapporterades 676 ärenden för år 2015 och vad gäller rån och stöld 374 ärenden. Under år 2015 beskrivs 511 ärenden som ingripande enligt 13 § polislagen (1984:387), vilket innebär åtgärder mot personer som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen. Våld mot resenärer respektive personal förekom i 267 respektive 225 ärenden. Ofredande av personal förekom i 107 ärenden. Vad gäller samtliga typer av händelser visar statistiken att antalet incidenter ökat jämfört med föregående år.

Syftet med den kamerabevakning som bedrivs i Stockholms kollektivtrafik är att öka den faktiska och upplevda tryggheten för resenärer och personal samt att förebygga klotter och annan skadegörelse. Detta åstadkoms genom att bevakningen ger en brottspreventiv effekt. Bevakningen bidrar till att motverka brott och skadegörelse,

bl.a. genom att bevis kan säkras och polisanmälan kan kompletteras med bilder. SLL TF kan också vid begäran bistå polisen med bildmaterial i brottsutredningar. Polismyndigheten kan inom ramen för en utredning under vissa förutsättningar få tillgång till inspelat material.

Bevakningen ger vidare trygghetscentralen möjlighet att effektivt styra trygghetsresurser dit behovet finns. På så sätt kan man motverka hot- och våldssituationer samt bistå ingripande personal, räddnings- och sjukvårdsresurser med information vid sjukdomsfall, olyckshändelser, bränder eller rökutveckling. Kamerabevakningen kan även ge stöd när det gäller att bistå hjälpbehövande resenärer, exempelvis barn som kommit ifrån sina vårdnadshavare.

Kamerabevakningen bidrar vidare till att man kan bedriva ett proaktivt arbete för att förhindra olyckor. Bevakningen ger också en möjlighet att stödja den dagliga driften och ledningen av trafik och trafiksystem. Man kan exempelvis påbörja utrymning i nödsituationer med stöd av realtidsinformation från platsen, verifiera larm i fordon och anläggningar, verifiera spårbedrädande eller fel på fordon eller upptäcka farliga situationer, såsom överfulla plattformar. Kamerabevakningen bidrar också till att trygghetscentralen kan stödja räddningstjänsten vid operativa insatser och ge dem tillgång till bilder av ett olycksområde.

Bevakningen bidrar också till att intrångslarm kan verifieras. Vid säkerhets- och haveriutredningar kan bildmaterial från bevakningen bifogas. Orsaken till olyckor och tillbud kan vidare utredas om det finns kameraupptagningar som skildrar skeendet. Sådant bildmaterial kan också användas för att genomföra analyser för att förebygga olyckor.

Problemen med tillståndsförfarandet och tänkbara lösningar

En tillståndsansökan innebär en mycket tungrodd administration. Arbetet med att färdigställa en ansökan kan ta månader. Det finns även exempel där det tagit upp till ett år. Tillståndsförfarandet saknar vidare flexibilitet och ger inte möjlighet att agera vid tillfälliga behov av bevakning. Förfarandet försenar också processen när nya behov av bevakning uppstår, t.ex. vid en hastigt förändrad omvärldssitua-

tion i ett visst område. Ett praktiskt exempel är att det vid ombyggnationer kan finnas behov av att bevaka andra delar av anläggningen än normalt. SLL TF:s erfarenhet är vidare att brottsligheten har en tendens att förflytta sig när kamerabevakningen byggs ut. Som exempel kan nämnas att narkotikahandel i några fall har flyttat till områden som av någon anledning inte har täckts av kamerabevakningen. I dessa fall är det av stort värde att snabbt kunna komplettera med nya kameror för att täcka in s.k. döda zoner. Sammanfattningsvis kan sägas att med ett tungrott tillståndsförfarande kan inte behovet av bevakning tillgodoses.

Kamerabevakningslagens tunnelbaneundantag innebär att det inte krävs tillstånd för en stor del av SLL TF:s kamerabevakning. Undantaget innebär dock att SLL TF måste använda sig av olika förfaranden beroende på vilket trafikslag kamerabevakningen omfattar. Det har funnits problem med gränsdragningen mellan de områden som är tillståndspliktiga och de som inte är det. Som exempel kan nämnas att en ansökan om tillstånd till kamerabevakning för Citybanan fick dras tillbaka när länsstyrelsen uppmärksammade att bevakningen i vissa trappor mellan pendeltågsstation och tunnelbanestation tillhörde tunnelbanan.

Det finns inte någon skillnad mellan miljön i tunnelbanan och miljön i andra delar av kollektivtrafiken. Det finns också behov av en enhetlig reglering av bevakningsfrågan inom kollektivtrafikområdet. Ett undantag från tillståndskravet bör omfatta den kollektivtrafik som bedrivs på spår, väg och vatten, men också de stationer, terminaler och hållplatser som hör till denna trafik.

Även området omedelbart utanför stationer och terminaler är av intresse, eftersom händelser som påverkar tryggheten inne på stationerna och terminalerna kan initieras eller fortsätta i dessa områden. I hela landet finns anslutande gångtunnlar eller inkapslade gångbroar till stationerna, som är enda vägen för att nå stationsentrén eller plattformen. Dessa gångtunnlar och broar utgör en del av kollektivtrafiksystemet, men ibland även det allmänna gång- och cykelnätet. Eftersom det handlar om inkapslade passager med väggar och tak känner många resenärer sig otrygga när de går där. Kamerabevakning av dessa områden vore av stort värde för att öka både den upplevda och faktiska tryggheten. För allmänheten upplevs dessa gångtunnlar och

passager dessutom ofta som en naturlig del av kollektivtrafiksystemet och man förväntar sig att det finns kamerabevakning där om det finns sådan på själva stationen.

Ett undantag som inkluderar de ovan nämnda fordonen och platserna skulle lätta den administrativa bördan. Om ett slopat tillståndskrav leder till ökad användning av kamerabevakning skulle detta öka resenärernas faktiska och upplevda trygghet samt underlätta brottsutredningar och utredningar av olyckor och tillbud.

Integritetsaspekter

Innan bevakning inleds på en tunnelbanestation eller i en tunnelbanevagn gör SLL TF en överviktsbedömning, där behovet av bevakning vägs mot behovet av integritet. Som exempel kan nämnas att kameror vid biljettluckor ger möjlighet att se resenären utanför luckan, men inte den anställda innanför. Kamerornas antal, deras placering och vilken typ av bilder de ska generera bedöms vidare utifrån syftet med bevakningen. Exempelvis kan målet vara att ha fullgod täckning över en station för att kunna följa det som händer där. Alla kameror behöver dock inte kunna ge identitetsbilder.

Trygghetscentralen finns i skalskyddade lokaler, dit behörigheten för tillträde är strikt begränsad. Det finns ingen fjärråtkomst till upptagningarna, med undantag för Polismyndighetens möjlighet att under vissa förutsättningar se inspelat material från egna lokaler. För att kunna se s.k. livestreamat material måste man dock befinna sig i trygghetscentralens lokaler. Trygghetscentralens operatörer utbildas i dataskydds- och sekretesslagstiftning. Operatörerna har bara möjlighet att se upptagningarna i realtid. Endast ett mycket litet antal medarbetare har tillgång till inspelat material, som förvaras i ett låst och säkrat utrymme. Alla åtgärder som utförs i systemet eller av det inspelade materialet loggas. Inspelat material sparas som längst i 120 timmar, därefter gallras det eller spelas över automatiskt.

Vid ett eventuellt utvidgat undantag från tillståndsplikten bör det finnas krav på skydd för upptagningarna, så att de registrerades personliga integritet inte skadas. SLL TF hanterar samtliga upptagningar på samma strikta sätt, oavsett om den aktuella bevakningen omfattas av tillståndskravet eller inte. På så sätt skapas ett starkt skydd för

den personliga integriteten. Vid ett utvidgat undantag kan integritetsaspekter tas tillvara genom en fortsatt hantering enligt nuvarande rutiner.

5.4.3 Svensk Kollektivtrafik

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Enligt uppgifter i Svensk Kollektivtrafiks branschgemensamma fordon databas FRIDA fanns i oktober 2018 bevakningskameror installerade på runt 9 900 av 18 200 registrerade kollektivtrafiksfordon (personbil, buss, spårvagn, tåg och fartyg). Eftersom registret inte är obligatoriskt finns det emellertid fler kollektivtrafiksfordon i landet, både med och utan kameror. Därutöver bedriver Svensk Kollektivtrafiks medlemmar kamerabevakning på vissa platser i stationer, vänt-salar etc. Det framtida behovet av kamerabevakning kommer fortsatt att vara stort, på grund av kollektivtrafikens många resenärer och då både förare och passagerare dagligen utsätts för hot och våld från andra som vistas ombord på fordon, på resecentrum, hållplatser m.fl. platser. En undersökning som Svensk Kollektivtrafik låtit göra i maj och juni 2018 visar att nära 20 procent av medborgarna någon gång avstått från att åka kollektivt på grund av otrygghet.

Behovet av kamerabevakning kan ses som ökande då ”tonläget” i samhället skruvats upp och respekten för medresenärer, ombordpersonal och förare minskat över åren. Den otrygghet förarna känner med anledning av detta ger svårigheter att rekrytera ny personal. Kamerabevakning kan, tillsammans med andra åtgärder såsom larm och borttagna möjligheter att lösa biljetter ombord, öka personalens upplevda trygghet. Behov av kamerabevakning finns också i samband med terror, olyckor och andra allvarligare händelser. Bevakningen kan då exempelvis underlätta för driftledningen att organisera utrymningar samt undvika fullbordad suicid och spårspring.

Kamerabevakning i kollektivtrafiken bidrar också till att begångna brott klaras upp. Polismyndigheten efterfrågar regelmässigt kollektivtrafikaktörernas upptagningar från kamerabevakning när brott begåtts i stadsmiljön.

Problemen med tillståndsförfarandet och tänkbara lösningar

Även om tillståndsförfarandet blivit något enklare genom den nya kamerabevakningslagen finns det fortsatta problem. Tillståndsförfarandet orsakar administration och kostnader för både den sökande och tillståndsmyndigheten. Förfarandet ger också en fördröjning från det att behovet av kamerabevakning eller ändring av en befintlig bevakning uppstår till dess att bevakningen kan påbörjas eller ändras. Detta innebär ett hinder för en effektiv och trygg verksamhet. I dag finns dessutom gränsdragningsproblem på stationer som inom samma spärmlinje innehåller både tunnelbana och andra trafikslag, som Stockholm Central–Stockholm City och Stockholm Odenplan.

Det finns också gränsdragningsproblem vad gäller vilka typer av kollektivtrafik som omfattas av tillståndskravet. Som exempel kan nämnas flygbusslinjerna. Dessa transporter är helt kommersiella och kommer inte att omfattas av trafikpliktsbeslut eller kanske ens beröras i ett trafikförsörjningsprogram. Frågan är om den kamerabevakning som bedrivs ombord på ett sådant fordon bedrivs vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som följer av författning eller beslut som meddelats med stöd av författning (jfr 7 § 2 kamerabevakningslagen).

När det gäller t.ex. bussar krävs tillstånd för kamerabevakning när en buss kör i linjetrafik. Den kamerabevakning som sker när samma buss under samma dag används i beställningstrafik är dock befriad från tillståndsplikt. Samma resenärer, samma buss och samma fordonsägare, men olika sätt att visa förtroende för hur kamerabevakning bedrivs. Det är önskvärt att kollektivtrafik, oavsett trafikslag och trafik huvudman, undantas från tillståndsplikten utan begränsningar utifrån vem som framför fordonet eller hur. Detta speciellt med tanke på bl.a. framtida självkörande fordon.

Utmaningen med tillståndsförfarandet är också att flera parter är inblandade i trafiken. Frågan om hantering och arbetsfördelning vid bevakning försvåras genom att olika parter innehar olika tillstånd för bevakning inom en och samma kollektivtrafikplats, t.ex. en station.

Tillståndsförfarandet har dessutom på vissa håll givit för verksamheten orimliga praktiska konsekvenser. Som exempel kan nämnas att Västtrafik givits tillstånd till bevakning i tågagnar på sträckan Göteborg–Alingsås med undantag för Lerum, som inte ansetts vara

tillräckligt brottsutsatt. Kamerorna måste därmed stängas av när tåget rullar igenom Lerum för att därefter sättas på när tåget lämnar orten. En mer sammanhållen reglering vore att önska.

Sammantaget kan sägas att behov av kamerabevakning finns på många platser, men användningen av metoden har bromsats utifrån tillståndskravet.

Svensk Kollektivtrafik efterlyser enhetlighet och förutsägbarhet för kollektivtrafiken när det gäller regleringen kring kamerabevakning. Det enklaste vore att utöka nuvarande tunnelbaneundantag till övriga delar av kollektivtrafiken. Undantaget bör vara en signal om att lagstiftaren finner bevakning i kollektivtrafiken berättigat. Därmed bör inte någon ytterligare integritetsfrämjande reglering tillkomma. Den redan gällande och omfattande dataskyddsförordningen är tillräcklig för att säkerställa att den personliga integriteten skyddas.

Ett utökat undantag bör omfatta den kamerabevakning som bedrivs ombord på kollektivtrafikfordon, i mycket nära anslutning till sådana fordon samt av de ytor som används som hållplatser, bytespunkter, stationer eller resecentrum. I sammanhanget kan nämnas att en busshållplats i en storstad under en dag kan besökas av fler resenärer än en station ute i landet. Det är också mycket viktigt att t.ex. gångpassager som ingår i en resecentrumanläggning och vars huvudsakliga syfte är just passagerares flöden till och från fordon, stationshus m.m. ingår i undantaget. Detta är ofta de mest brottsutsatta och även till upplevelsen mest hotfulla platserna inom en terminalanläggning. Även området kring plankorsningar i spårtrafiken bör omfattas av ett utökat undantag, i likhet med vad som i dag gäller för Trafikverkets rörliga broar och vägtunnlar (jfr 9 § 4 kamerabevakningslagen). Den bevakningen sker främst ur trafiksäkerhets-synpunkt och för att snabbt kunna bedöma hjälpbehov vid inträffad olycka.

Vid t.ex. en brand eller en terrorattack mot en större kollektivtrafikplats med många utrymningsvägar är behovet stort att kunna leda utrymningen mot utgångar och platser där situationen, person-säkerhetsmässigt och trafiksäkerhetsmässigt, är mest gynnsam. Det vore därför önskvärt att området närmast utanför en station kunde övervakas utan tillståndsplikt, i likhet med bank- och postlokaler (jfr 9 § 7 kamerabevakningslagen).

Integritetsaspekter

Svensk Kollektivtrafik lät i september 2018 tillfråga medborgare och resenärer om deras syn på kamerabevakning i kollektivtrafiken. Av de tillfrågade instämde 69 procent helt eller delvis i påståendet att kamerabevakning ombord på bussar och tåg ökar deras trygghet och säkerhet som resenärer. Resultatet visar således tydligt att befolkningen, oavsett om man reser ofta, sällan eller aldrig i kollektivtrafiken, finner att kamerabevakning skapar en större trygghet i denna miljö. Frågan om integritet handlar lika mycket om att inte bli kränkt, hotad, rånad eller att inte känna sig otrygg som om att vara helt anonym i kollektivtrafiken.

I vissa fordon sker ingen inspelning utan enbart förare eller trygghetscentral ser vad som händer i realtid. I de fall inspelning sker lagras upptagningarna i ett fåtal dagar och endast en mycket liten personkrets har tillgång till det inspelade materialet. De som hanterar materialet har genomgått utbildning och skrivit under sekretessförbindelser. Inspelat material kopplas inte till system för personidentifiering etc., utan det rör sig endast om bilder på människor.

Vid ett eventuellt utökad undantag från tillståndsplikten tillvaratas integritetsaspekterna fortsatt genom att det sker en prövning utifrån dataskyddsförordningen. Strikthet vad gäller den personkrets som hanterar material och verksamhet är primär och kommer fortsatt att ligga i fokus. Branschaktörerna har dessutom rutiner för och vana av att hantera känsliga personuppgifter via uppdraget att bedriva beställningscentraler och transporter för färdtjänst, sjukresor och särskoleskjutsar.

Ett utökad undantag skulle leda till att kamerabevakning används där det behövs. Antalet kameror skulle bli fler på vissa platser och oförändrat på andra. En ökad säkerhet stärker integriteten, då man kan klara upp och stävja fler brott och vara en del av det brottsförebyggande arbetet genom den avskräckande effekten. Samverkan mellan t.ex. polisen, myndigheter och kollektivtrafikaktörer kan öka. Detta skulle ge en positiv spiral där samhällets olika aktörer kan stödja varandra. Den upplevda tryggheten bland resenärer och personal kommer också att öka när kameror kan placeras på relevanta platser och snabbare än i dag. Därmed kommer förtroendet för kollektivtrafiken som ett attraktivt färd sätt och en säker arbetsplats att öka.

De moderna systemen ger vidare, utöver möjligheten att styra kamerariktningen, möjlighet till integritetsskydd i form av tidsstyrning, maskning och avskärmning. Ny teknik gör det också möjligt att aktivera kameror vid igenkänning av vissa mönster, t.ex. vid suicidrisk eller våld. Dessa moderna lösningar kommer minska integritetsriskerna och dataskyddsförordningen bidrar till säkrare lagring och bättre rutiner, t.ex. vad gäller gallring.

De ekonomiska effekter som kommer att uppstå vid ett eventuellt undantag är flera. Kostnaderna för att ansöka och motivera ansökningar kommer att minska och handläggningen kommer att förenklas och förkortas eftersom Datainspektion inte behöver involveras t.ex. när det uppstår behov av att flytta en kamera. En tidsvinst kommer också att uppstå när nya behov snabbare kan hanteras. Platser kommer att kunna tryggas när behovet uppstår i stället för att processen ansökan – beslut ska genomgå.

Kamerabevakningen skulle också kunna hanteras mer rationellt om ett undantag infördes. I de län där upphandlade operatörer är tillståndsinnehavare för kamerabevakning av bussar och regionala kollektivtrafikmyndigheter eller länstrafikbolag för bevakning av tågen är det i dag omöjligt att hantera alla bevakningar på ett ställe, t.ex. i en gemensam trygghetscentral. En mer rationell hantering är inte bara mer kostnadseffektiv utan minskar även den personkrets som behövs för att hantera bevakningen. Därmed skulle risken för att obehöriga tar del av upptagningarna minska.

5.4.4 Sveriges Bussföretag

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Bussförare är en utsatt yrkesgrupp, som dagligen riskerar att drabbas av hot och våld. Det råder stor brist på bussförare och det är svårt att rekrytera nya, bland annat på grund av förarnas utsatthet och det hot och våld som de ofta drabbas av. Speciellt svårt är det att rekrytera kvinnor.

Enligt intern statistik från Arriva Sverige AB, som bedriver tågtrafik i Stockholmsområdet, Skåne och Östergötland samt busstrafik i Stockholmsområdet och Halmstad, gjordes sammanlagt 500 polisanmälningar av brott mot bolagets personal under perioden januari 2017–september 2018.

Nobina Sverige AB, som bedriver busstrafik över hela landet, utförde i juni 2018 en trygghetsundersökning bland bolagets busschaufförer. Undersökningen visar att en majoritet av de tillfrågade har upplevt konflikter med och kränkningar från passagerare. En av fyra har utsatts för våld i samband med sitt arbete. Utifrån riskerna för att bli utsatt för våld och hot är det en av fyra som känner tydlig otrygghet i arbetet. Totalt är det en knapp majoritet som känner viss otrygghet. Otryggheten är störst bland kvinnor, yngre, heltidsanställda och de som enbart arbetar kvällstid.

I vissa områden finns också ett stort problem med resenärer som satt i system att inte betala. Detta påverkar betalningsviljan hos övriga resenärer och leder till att bussföretagen förlorar miljoner i biljettintäkter varje år. Problemet finns främst i utsatta områden i storstäderna, men förekommer även i vissa andra områden i landet.

Kamerabevakning förekommer relativt ofta på bussar i upphandlad linjetrafik. I storstadsområdena är i princip varje sådan buss utrustad med kameror och det finns ett behov av att utöka bevakningen till ytterligare sträckor. Behovet av bevakning på terminaler och hållplatser för busstrafik varierar. På vissa platser finns inget behov av bevakning, medan det på andra platser finns mycket stora problem med brottslighet som kräver kamerabevakning. Dessa sistnämnda områden finns inte bara i storstäderna. Det kan även förekomma mycket hot och våld i regiontrafiken på mindre orter.

Syftet med den kamerabevakning som bedrivs i busstrafiken är att förebygga brott, bidra till att förarnas och passagerarnas säkerhet och trygghet ökar samt att underlätta brottsutredningar. Kamera-bevakningen har en förebyggande effekt på planerade brottsliga handlingar, dock är effekten inte är lika stor för brott som sker i affekt. Gjorda försök med kroppsmonterade kameror visar att bemötandet av förarna samt viljan att visera sin biljett ökar genom kamerans närvaro. Kameror på stationer har visat sig störa grupperingar som annars riskerar skapa otrygghet hos andra resenärer.

Problemen med tillståndsförfarandet och tänkbara lösningar

Busstrafikföretagen upplever att det varit svårt att få tillstånd till kamerabevakning och förväntar sig att denna svårighet kommer att kvarstå. Tillståndsförfarandet upplevs vidare som administrativt tungt,

bl.a. på grund av det underlag som krävts inför varje ansökan. Historiskt har olika länsstyrelser också gjort olika bedömningar av liknande typer av bevakning. Tillståndsförfarandet och dess oförutsägbarhet har medfört att vissa bussföretag dragit tillbaka påbörjade ansökningar eller avstått från att ansöka trots att det funnits ett behov av kamerabevakning. I enlighet med de strikta bedömningar som gjorts i samband med tillståndsgivningen är de tillståndsgivna kamerorna riktade så att viss typ av vanligt förekommande skadegörelse ombord på bussarna inte syns på upptagningarna.

Tillståndsförfarandet hindrar vidare aktörerna från att använda kamerabevakning på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Placeringen av tillståndsgivna kameror får inte ändras utifrån ändrade behov. Det är inte heller möjligt att agera på hastigt uppkomna behov av bevakning. Därtill försvårar tillståndsplikten ett flexibelt och effektivt utnyttjande av bussparken. Befintliga bussar behöver användas så mycket som möjligt och för många olika ändamål. Bussar som går i linjetrafik kan komma att användas i beställningstrafik och vice versa. Man kan också komma att använda båda dessa typer av bussar som ersättningstrafik för tågtrafiken. En linjebuss som normalt går på en sträcka där tillståndet till kamerabevakning omfattar ett visst antal kameror kan inte användas på en sträcka där tillståndet avser mindre antal kameror eller med en annan placering om inte kamerorna stängs av.

Den lösning som bör eftersträvas är ett undantag – liknande det för tunnelbanan – som omfattar även busstrafiken och större knutpunkter. Behovet av ett undantag omfattar främst upphandlad linjetrafik och således inte beställningstrafik och skolskjutsar eller rent kommersiell linjetrafik.

Det är vanligt att hot och våld mot förare inträffar i samband med att resenärer går av eller på en buss och att gärningspersonen står precis utanför ingången till en buss när brottet begås. Det vore därför önskvärt att ett eventuellt undantag även omfattade området precis utanför bussar. Sveriges Bussföretag ser också ett behov av ljudupptagning för vissa kameror, eftersom det mest förekommande brottet mot personalen är verbala hot.

Om tillståndskravet togs bort skulle de som bedriver kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer få större möjlighet att planera antalet kameror och deras placering utifrån den lokala problembilden. Ett borttaget tillståndskrav skulle troligtvis också

leda till ökad användning av kamerabevakning. Detta skulle i sin tur leda till att fler brott kan förebyggas och att fler brottsliga handlingar mot förare eller resenärer leder till åtal. Sammantaget skulle ett sådant undantag förbättra möjligheterna att upprätthålla en väl fungerande kollektivtrafik, till gagn för både resenärerna och samhället i stort. Det skulle också innebära vissa ekonomiska fördelar för buss- och trafikföretag och trafikupphandlare, eftersom bussparken skulle kunna nyttjas mer flexibelt utan hänsyn till vilka tillstånd till kamerabevakning som finns för respektive buss eller sträcka.

Integritetsaspekter

Samhället är starkt beroende av en fungerande kollektivtrafik. Detta beroende ökar successivt av bl.a. miljö-, klimat-, trängsel- och trafik-säkerhetsskäl. Det är därför viktigt att busstrafiken upplevs som trygg och säker, både av resenärer och personal. En av de metoder som kan användas för att uppnå detta är kamerabevakning.

Ett utökat undantag skulle få positiva effekter på allmänhetens trygghet i kollektivtrafiken utan att nämnvärt minska skyddet för den personliga integriteten. Anledningen till detta är att det endast finns anledning att granska material från kamerabevakningen då hot, våld eller annat brott förekommit.

Den personliga integriteten vid nuvarande kamerabevakning skyddas genom att materialet från kamerabevakning krypteras. Man har vidare en strikt behörighetstilldelning och lagringstiderna är begränsade, i regel kortare än 72 timmar. Därefter raderas materialet för det fall det inte lämnats ut till Polismyndigheten.

Vid ett eventuellt utökat undantag från tillståndsplikten är dataskyddsförordningens bestämmelser tillräckliga för att fortsatt skydda den personliga integriteten. Det skydd som dataskyddsförordningen medför är vidare ett skäl för att ta bort tillståndsplikten.

5.4.5 Trafikverket

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Trafikverket har i dag tillstånd till kamerabevakning på ca 20 järnvägsstationer, främst i Mälardalen. Trafikverket bevakar här plattformar och dess intilliggande områden. För närvarande genomförs en utbyggnad av kamerabevakningen på plattformar. Detta är ett led i ett särskilt regeringsuppdrag, som består i att öka tryggheten och säkerheten på järnvägsstationer.

Syftet med den bevakning Trafikverket bedriver är att öka resenärernas trygghet, underlätta utrymning i samband med brand eller annan fara, minska avbrott i trafiken och verka preventivt mot brottslighet. Ytterligare ett syfte med bevakningen är att förebygga olycksrisker och minimera konsekvenserna vid tillbud och olyckor. Exempel på sådana situationer är obehöriga personer i spårområdet vid t.ex. spårspring, plattformsolyckor eller suicidförsök. Vid spårspring har flertalet olyckor och tillbud rapporterats. Tågen är i dag både tystare och snabbare än vad många tror och riskerna med att befinna sig i ett trafikerat spår är stora. Bevakningen bidrar även till att trafikledningscentraler på ett effektivare sätt kan varna eller informera resenärer om eventuella förändringar i trafiken.

Trafikverket bedömer att inga andra metoder är lika effektiva som kamerabevakning för att uppnå de ovan nämnda syftena och för att ge realtidsinformation till trafikledningscentraler vid kritiska händelser, såsom spårspring, pågående allvarlig brottslighet, olyckor eller massiv trängsel.

Forskning visar vidare att kamerabevakning är en effektiv åtgärd för att minska brott. Att Trafikverket kan bistå med bilder från bevakningen i brottsutredningar är också något som bör tas i beaktning. Trafikverket bedriver ett nationellt etablerat samarbete med Polismyndigheten för att utveckla rutinerna för delning av upptagningar från kamerabevakning.

Problemen med tillståndsförfarandet och tänkbara lösningar

Trafikverket upplever den administrativa bördan i samband med tillståndsförfarandet som stor. Handläggningstiderna har varit långa och tillståndsförfarandet är en byråkratisk och krånglig process. Vid en

ansökan om tillstånd för kamerabevakning på nya järnvägsstationer har det tidigare krävts att Trafikverket kunnat styrka platsens utsatt-het för brott och olyckor med exempelvis polisanmälningar. Sådant material har Trafikverket som infrastrukturförvaltare inte tillgång till.

Tillståndsförfarandet medför också minskade möjligheter till flexibla och snabba lösningar. Det tar lång tid att få nya kameror på plats, vilket minskar möjligheten att snabbt agera utifrån uppkomna ordningsproblem eller ökad brottslighet i ett område. Det är dessutom först när en ny kamerabevakning är i drift som den kan ge erfarenheter från platsen. För att uppnå effekt och nytta av kamera-bevakning krävs att man kan justera antalet kameror och omplacera dem utifrån de nya behov som uppstår. Det är inte möjligt att göra justeringar på ett smidigt sätt för sådan bevakning som är tillstånds-pliktig.

Ytterligare ett problem med tillståndsförfarandet har att göra med att flera kamerabevakande aktörer kan vara verksamma inom samma kollektivtrafikplats. Exempelvis kan en tågstation bestå av en stationsbyggnad, plattformar, gångvägar under spåren och intilliggande cykelparkering. För resenärerna uppfattas alla dessa funktioner som ett sammanhängande område, men utifrån ägarförhållanden be-drivs eventuell kamerabevakning inom området av olika aktörer. Villkoren för aktörernas tillstånd kan dessutom variera. På plattfor-marna kan Trafikverket ha tillstånd att bevaka dygnet runt, men inne i stationshuset kan tillståndet vara begränsat till vissa klockslag. Detta förhindrar samverkan mellan de olika aktörerna. Samverkan skulle kunna utvecklas genom gemensamma bevakningscentraler där man samlar bevakningen av ett sammantaget område, exempelvis Stockholms Centralstation inklusive Cityterminalen, Arlanda Ex-press, övergången till pendeltåg och tunnelbana samt omkringligg-ande områden. Detta skulle underlätta koordinering av väktarinsatser och ge möjlighet till gemensamma avtal för dessa. Även stationsvär-dar och liknande funktioner skulle kunna samordnas vid störningar.

Trafikverket efterlyser en samsyn för kollektivtrafikplatser för att skapa trygghet och säkerhet inom all kollektivtrafik. Det vore önskvärt att all kollektivtrafik och områden som används för kollektivtrafik undantas från tillståndsplikten. Ett enskilt transportslag bör inte särregleras. Man bör i stället sträva efter en enhetlig lösning, där man inom kollektivtrafiken gör samma typ av bedömning för

sådan bevakning som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor, begränsa verkningarna av inträffade olyckor, förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och lagföra brott.

Det finns fördelar med ett mer kontrollerat undantag, där det krävs en viss bedömning innan kamerabevakningen påbörjas. En sådan överviktsbedömning som ska göras enligt 8 § kamerabevakningslagen skulle dock medföra en ökad administration för de kamerabevakande aktörerna. Ett krav på överviktsbedömning finns inte heller vid bevakning i tunnelbana, vars miljö är direkt jämförbar med miljön för övriga kollektiva transportmedel. Ett undantag från tillståndsplikten bör i stället kunna göras baserat på en generell bedömning av likartade miljöer, som alla medför en förhöjd risk för brottslighet och olyckor.

Trafikverket har behov av att kamerabevaka stationshus, plattformar och plattformsovergångar. Därtill finns behov av att bevaka tillfartsvägar, såsom hissar, trappor, rulltrappor samt under- och övergångar. Samtliga dessa platser bör omfattas av ett eventuellt undantag. Vid en brand i, eller en terrorattack mot, en större kollektivtrafikplats med många utrymningsvägar finns ett stort behov av att kunna leda utrymningen mot de utgångar och platser som är mest gynnsamma personsäkerhets- och trafikmässigt. Det är därför önskvärt att området närmast utanför en station, i likhet med bank- och postlokaler, omfattas av ett eventuellt undantag från tillståndsplikten.

Ett utökat undantag som omfattar de nyss nämnda platserna skulle ta mindre resurser i anspråk än tillståndsförfarandet. Därmed skulle kostnaderna för de bevakande aktörerna minska. Möjligheterna att snabbt sätta in kamerabevakning som en åtgärd när ordningsproblem eller annan brottslighet uppstår på en plats skulle också öka. Ett undantag skulle vidare troligtvis medföra att kamerabevakning kan utnyttjas mer effektivt. Detta skulle i sin tur föra med sig en högre upplevd trygghet för resenärerna. Den operativa uppföljningen av säkerhetshändelser skulle också förbättras, vilket i sin tur skulle minska risken för olyckor och brottslig verksamhet. Trafikverket skulle också oftare kunna biträda Polismyndigheten och således bidra till att förebygga, förhindra och utreda brott i större utsträckning. En ytterligare positiv effekt skulle vara att resurser, såsom väktare och ordningsvakter, bättre skulle kunna samordnas för att ingripa mot pågående brott och risk för olyckor.

Det vore önskvärt att kollektivtrafikens aktörer fick en lagstadgad möjlighet att samverka genom att dela videoströmmar med varandra och med polis och åklagare. Detta skulle öka nyttan med bevakningen och möjliggöra ett utökat samarbete där kollektivtrafikens aktörer kan få en samlad lägesbild vid olyckor och störningar samt underlätta möjligheten att förebygga och förhindra eller utreda brott.

Integritetsaspekter

Det ligger ett stort allmänintresse i att kollektivtrafikens resenärer känner sig trygga. Kamerabevakningens vinster vad gäller att förebygga, förhindra och upptäcka brott och olyckor överväger en eventuell integritetskränkning.

Vad gäller den kamerabevakning som Trafikverket bedriver vidtas en mängd åtgärder för att skydda den personliga integriteten. De fysiska serverar som används är placerade i utrymmen med hög tillträdeskontroll. Åtkomsten till lagrat videomaterial är hårt reglerad och endast ett begränsat antal personer som behövs för systemdrift och larmmottagning har behörighet till kameraplattformen. För att kunna genomföra en export till polisen krävs en högre behörighetsnivå, vilket endast ett fåtal anställda har. Innan upptagningar lämnas till Polismyndigheten görs en sekretessbedömning.

Som en säkerhetsåtgärd hanteras upptagningarna från kamerabevakning i ett internt kommunikationsnät, som inte har någon koppling till internet. Upptagningar som ska exporteras från systemet krypteras. Alla systemhändelser, som uppspelning eller export, loggas. Trafikverket använder sig också av integritetsmaskning, så att det område som inte omfattas av tillståndet döljs direkt i kamerans mjukvara.

Vid ett utökat undantag från tillståndsplikten bör det ställas höga krav på hur informationen från videosystemet hanteras och lagras på ett säkert sätt. Det bör också finnas krav på dokumentation av integritetsfrämjande åtgärder, säkerhetsåtgärder och behörighetstilldelning samt en kontroll av att dessa rutiner följs. En säker hantering av inspelat material, lagring och infrastruktur för videonätverk bör prioriteras och främjas. Det bör också finnas krav på internutbildning.

5.4.6 Jernhusen AB

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Jernhusen har i nuläget 25 tillstånd till kamerabevakning på lika många stationer. Som en del i arbetet med att skapa säkra och trygga stationsmiljöer har Jernhusen som långsiktigt mål att utöka kamerabevakningen till att omfatta alla stationer. På vissa av de stationer som i dag saknar bevakning har ansökan avslagits och på andra har tillstånd ännu inte sökts, bl.a. i avvaktan på ny lagstiftning.

Utöver att vara knutpunkter för resande är många stationer platser för möten av olika slag. Jernhusens mål är att stationerna med sitt serviceutbud ska utgöra en attraktiv miljö för alla, inte bara för resenärer. Varje dag passerar mer än 500 000 personer genom Jernhusens stationer. De mest besökta centralstationerna är Stockholm (ca 250 000 besökare per dygn inkluderat Cityterminalen), Göteborg (75 000 besökare per dygn) och Malmö (63 000 besökare per dygn). Resenärströmmarna tilltar och med de investeringar som görs inom kollektivtrafiken, både inom fordon och infrastruktur, kommer ökningen att fortsätta under överskådlig framtid.

Många knutpunkter har generösa öppettider, med vissa delar som är öppna dygnet runt. Detta är en utmaning för Jernhusens trygghets- och säkerhetsarbete. Enligt Jernhusens interna statistik rapporterades under perioden den 1 januari 2017–1 juli 2018 ca 50 000 ordningsstörningar och avvikelser för Stockholms centralstation. Av dessa var 250 ärenden narkotikarelaterade och 100 ärenden rapporterades som våldsbrott. Motsvarande siffror var för Göteborgs centralstation 9 000 ordningsstörningar och avvikelser, varav 350 narkotikarelaterade och 300 våldsbrott. För Malmö centralstation var siffrorna 5 500 ordningsstörningar och avvikelser, varav 150 narkotikarelaterade och 100 våldsbrott. Anledningen till det höga antalet rapporterade ärenden är Jernhusens nolltolerans mot ordningsstörningar. Så fort något upplevs som störande eller avvikande tas det om hand, det kan handla om personer som uppträder störande, beteenden som är obehagliga för omgivningen, sjukdom m.m.

Jernhusens mål är att de personer som besöker stationerna ska uppleva en trygg och säker miljö. Utöver kamerabevakning används flera olika arbetssätt och verktyg för att uppnå detta, t.ex. väktare och annan personal, genomtänkt arkitektur och inredning, belysning

samt samarbete med myndigheter, kommuner och andra organisationer. Om inte hela resan upplevs som trygg och säker finns en risk att resenären väljer bort det kollektiva färdmedlet.

Den kamerabevakning som Jernhusen bedriver har flera syften. Bevakning sker för att resenärer och besökare ska känna sig trygga i stationsmiljön, för att avskräcka potentiella gärningspersoner från att utföra kriminella handlingar och för att bidra till möjligheten att klara upp brott. Polismyndigheten inkommer ofta med förfrågningar till Jernhusens bevakningscentral och Jernhusen kan bistå polisen med bilder när brott har begåtts på en station. Under 2018 har Jernhusen till rättsvårdande myndigheter lämnat ut drygt 200 bevakningsfilmer, kopplade till pågående förundersökningar. Genom bevakningen kan också akuta sjukdomsfall fångas upp och utrymningsvägar och brandbekämpningsutrustning hållas under uppsikt. Vid utrymning går det att bevaka vad som händer och hur utrymningen fortlöper, så att denna kan ske så säkert, enkelt och effektivt som möjligt. Kamerabevakning skapar vidare en bättre arbetsmiljö för väktare och annan personal. I ett bevakat område blir det t.ex. färre personer som närmar sig dem i syfte att provocera eller skada.

Jernhusen bedriver aktiv kamerabevakning genom att operatörer övervakar inspelningarna i realtid. Det är genom ett sådant aktivt arbetssätt som tryggheten kan öka. Aktiv bevakning ger också möjligheter att arbeta förebyggande för att se till att brott inte sker. En operatör kan uppmärksamma onormala beteenden, t.ex. hos potentiella ficktjuvar och styra väktare till platsen så att brott aldrig begås. Detsamma gäller om det verkar oroligt på en plats. Genom aktiv kamerabevakning kan således rätt resurser styras till rätt plats vid rätt tillfälle, vilket bl.a. medför att grövre brott begås i mindre utsträckning. Det kan också innebära att personer kan få snabbare hjälp vid sjukdomsfall. På mindre stationer är bevakning med kamera ett komplement som gör att väktare och annan personal kan styras till stationen när det finns behov, i stället för att exempelvis låta väktare rondera med jämna intervall.

Problemen med tillståndsförfarandet och tänkbara lösningar

Historiskt har ett problem med kamerabevakningslagens tillståndsförfarande varit att olika länsstyrelser har gjort olika bedömningar. Det har vidare varit otydligt vilken avvägning länsstyrelserna gjort mellan å ena sidan säkerhet och trygghet och å andra sidan integritet. Det saknas dessutom en definition av integritet som de sökande kan förhålla sig till.

Tillståndsförfarandet har också gjort det svårt att arbeta proaktivt med kamerabevakning för att bibehålla och förbättra tryggheten. Som regel har det funnits krav på att platsen ska vara särskilt brottsutsatt för att bevakning med kamera ska tillåtas. Därmed har det varit svårt att få in bevakning med kamera för att förbättra arbetet med trygghet och säkerhet på platser där situationen ännu inte blivit alltför utsatt. Stationsmiljöerna och dess utbud förändras dessutom över tid och därmed kan man även behöva justera vilka ytor som ska bevakas. Att sådan justering kanske inte sker i tillräcklig utsträckning beror främst på trögheten i tillståndshanteringen.

Det är vidare svårt att förstå varför kamerabevakning på järnvägsstationerna Odenplan och Stockholm City är tillståndspliktig, men inte kamerabevakning på tunnelbanestationen som ligger våningen ovanför. Det faktum att olika delar av framför allt den spårbundna kollektivtrafiken behandlas på olika sätt när det gäller kamerabevakning medför svårigheter till samarbete över geografiska områden. Genom kamerabevakning kan Jernhusen identifiera avvikande beteenden och flytta resurser för en eventuell insats. Dessutom kan Jernhusen bistå exempelvis polisen i deras arbete med att följa kriminellas resa och därmed kunna göra eventuella tillslag vid rätt tillfälle. Kollektivtrafiken behöver ses som en helhet, precis som resenärerna använder och uppfattar systemet. För resenärerna är det en enda resa, trots att de passerar flera aktörer, miljöer och platser. Mot den bakgrunden förespråkar Jernhusen att tunnelbaneundantaget utökas till att omfatta hela kollektivtrafiken och dess miljöer.

Det vore önskvärt att ett sådant undantag omfattar alla fordon som används för personbefordran i kollektivtrafik oavsett trafikslag och trafik huvudman, både på land och vatten. Dessutom bör undantaget omfatta trafikknutpunkter, hållplatser, biljetthallar, plattformar, gångbroar och plankorsningar för fordon och utövare av kollektivtrafik för personbefordran. Eftersom allmänheten oftast inte har

tillträde till fordonsdepåer och godsterminaler finns det dock inget behov av att låta dessa platser omfattas av ett eventuellt undantag.

Därtill är kameror i anslutning till och utanför en kollektivtrafikplats viktiga ur utrymningssynpunkt. Vid t.ex. en brand eller en terrorattack mot en större kollektivtrafikplats med många utrymningsvägar finns ett stort behov av att kunna leda utrymningen mot utgångar och platser där situationen, personsäkerhetsmässigt och trafiksäkerhetsmässigt, är mest gynnsam. Området direkt utanför vissa knutpunkter är dessutom brottsutsatt i stor utsträckning. En stökig miljö på en sådan plats påverkar ofta hur miljön inne på anläggningen upplevs, speciellt om resenären behöver passera den oroliga miljön utanför stationen. Det vore därför önskvärt att området närmast utanför stationer fick övervakas utan tillståndsplikt i likhet med vad som gäller för bank- och postlokaler (9 § 7 kamerabevakningslagen).

Kollektivtrafiksystemet har många aktörer, men för resenären är det en resa som görs och för besökaren ett besök. Ett utökat undantag ger kollektivtrafikaktörerna bättre förutsättningar till fördjupad samverkan, t.ex. vad gäller samordning av säkerhets- och trygghetsarbete, kontaktvägar och informationsutbyte.

De ekonomiska effekterna av ett eventuellt utökat undantag handlar främst om helheten. En ökad trygghet i kollektivtrafiken innebär att fler kommer att använda kollektivtrafiksystemen och vistas på och omkring stationerna. På så sätt får vi mer användning för våra gemensamma, skattefinansierade investeringar och verksamheter. En trygg, säker och effektiv kollektivtrafik bidrar också till fler möten mellan människor, en större arbetsmarknad och ökad tillgänglighet till olika delar av samhället.

Integritetsaspekter

Syftet med Jernhusens säkerhets- och trygghetsarbete är att bevara den personliga integriteten ur alla perspektiv. Inspelat material från kamerabevakning lagras i 30 dagar, med automatisk radering därefter. Därutöver vidtas organisatoriska åtgärder för att skydda den personliga integriteten, t.ex. restriktiv behörighetsgivning och ansvarsförbindelser. Därtill vidtas en mängd tekniska åtgärder, såsom skalskydd, integritetsmaskning, loggning av alla systemhändelser

samt kryptering av nätverk och vid export av inspelat material till rättsvårdande myndigheter.

Vid ett eventuellt utvidgat undantag från tillståndsplikten är det fortsatt viktigt att lagstiftaren ställer höga krav på den som utövar en kamerabevakning för att säkerställa skyddet för den personliga integriteten. Att göra undantag från tillståndsplikten och samtidigt införa ny byråkratisk reglering hade dock varit olyckligt. Acceptansen för kamerabevakning är i dag avsevärt större än när kameraövervakningslagen trädde i kraft år 2013. Den redan gällande och omfattande dataskyddsförordningen är tillräcklig för att säkerställa att den personliga integriteten skyddas i möjligaste mån. Ett utvidgat undantag från tillståndsplikt bör dock ses som att lagstiftaren redan har gjort bedömningen att bevakningsintresset inom järnvägs- och kollektivtrafik som huvudregel överväger integritetsintresset.

5.4.7 Swedavia AB

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

Kamerabevakning förekommer i varierande omfattning på samtliga flygplatser som ägs av Swedavia. För de områden dit allmänheten har tillträde handlar det främst om bevakning av terminalbyggnader, området framför dessa byggnader och parkeringsplatser. Bevakning bedrivs ännu inte ombord på de bussar som passagerare använder för transport mellan olika terminaler eller mellan parkeringsplatser och terminaler, men är något som övervägs. Huvudsyftet med den bevakning som bedrivs är att förebygga, förhindra, utreda eller upptäcka brottslig verksamhet samt förebygga, förhindra, utreda eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor. Exempel på brottslig verksamhet som kan drabba en flygplats är brott kopplade till terrorism, rån och stölder. De långtidsparkeringar som finns i anslutning till flygplatserna är särskilt brottsutsatta. På flygplatsernas manöverområden rör sig både flygplan och fordon, vilket gör att en olycka kan få omfattande materiella och personella konsekvenser. Det finns också risk för olyckor i samband med tankning och flygplanens rörelser på marken.

Problemen med tillståndsförfarandet och tänkbara lösningar

Samtliga flygplatser som ägs av Swedavia har förklarats vara skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). En stor del av de områden där kamerabevakning bedrivs på Swedavias flygplatser omfattas således av kamerabevakningslagens undantag för skyddsobjekt och skyddsobjektets omedelbara närhet (9 § 2 kamerabevakningslagen). Skyddsobjektet omfattar delar av flygplatsområdet, främst det inhägnade område där bl.a. terminalbyggnader och manöverområde ligger. Det största problemet för Swedavias del är gränsdragningarna kring undantaget för skyddsobjekt. Gränsen för skyddsobjektet går oftast vid terminalbyggnaden och de staket som omger flygplatsen. Det finns dock inte något klart svar på vad som utgör området i skyddsobjektets omedelbara närhet och därmed omfattas av undantaget. Därtill finns på vissa flygplatser fraktområden, där det ibland kan finnas svårigheter att bedöma om de är områden i skyddsobjektets omedelbara närhet alternativt om de omfattas av tillståndskravet.

Swedavia har tillstånd till kamerabevakning på de parkeringsplatser som ligger i anslutning till flygplatserna. Erfarenheterna från tillståndsförfarandet är att det ger upphov till en administrativ börda. Därutöver har det historiskt funnits problem med att länsstyrelserna gjort olika bedömningar av vilken typ av kamerabevakning som är tillåten. Den nya kamerabevakningslagen har dessutom skapat en osäkerhet kring om bevakning av parkeringsplatser i anslutning till flygplatserna omfattas av tillståndskravet eller inte. Skälet till detta är att det för Swedavia inte framstår som klart om sådan bevakning bedrivs vid utförande av en uppgift av allmänt intresse eller inte (se 7 § 2 kamerabevakningslagen). Samma frågeställning har uppkommit vad gäller vissa fraktområden som hanterar flygfrakt, där allmänheten har tillträde till de delar som ligger utanför flygplatsens skyddsobjektgräns.

Swedavia anser att flygtrafiken bör ses som en del av kollektivtrafiken och, vad gäller kamerabevakning, omfattas av samma regler som all övrig kollektivtrafik. Flygplatser är numera stora resecentrum och utgör ett nav för olika transporter, såsom linjebussar, flygbussar och tåg. Arlanda är exempelvis landets fjärde största tågstation.

Swedavia efterlyser ett undantag från tillståndsplikten som omfattar all den verksamhet som är knuten till flygplatserna och som gör det möjligt för resenärerna att nyttja dem. Bussar och andra

transportmedel inom flygplatsområdet eller mellan flygplatsområdet och närliggande parkeringar bör ses som en del av flygplatsens infrastruktur. Även parkeringsplatser i anslutning till flygplatserna bör ses som en naturlig del av flygresan, eftersom denna resa ur resenärens perspektiv påbörjas när bilen parkeras. Ett undantag från tillståndskravet som omfattar de områden som Swedavia bevakar skulle innebära en administrativ lättnad. Den främsta vinsten skulle dock bestå i att skyddsobjektsundantagets gränsdragningsproblem skulle försvinna.

5.4.8 Sveriges Regionala Flygplatser

Syfte och nytta med befintlig kamerabevakning

I ett land med stora avstånd har det regionala flygnätet avgörande betydelse för det lokala näringslivet och invånarnas möjligheter att ta sig till andra delar av Sverige och ut i Europa. Flygplatserna ger också ett viktigt stöd till samhället, som med stor geografisk spridning behöver civil beredskap, stationering av ambulansflyg, brandflyg, flygutbildningar och andra viktiga samhällsfunktioner.

De regionala flygplatserna ägs och drivs ofta i aktiebolagsform. Det finns stora variationer i ägandet. Vissa flygplatser ägs av en eller flera privata aktörer men vanligast är att de ägs av en eller flera offentliga aktörer, som kommuner eller regioner. Det finns också exempel på flygplatser som ägs gemensamt av privata och offentliga aktörer.

De flesta flygplatser som är medlemmar i Sveriges Regionala Flygplatser bedriver kamerabevakning i någon form. I vilken omfattning detta sker med stöd av undantaget för skyddsobjekt respektive med stöd av ett beviljat tillstånd har inte kartlagts. Syftet med den bevakning som bedrivs är i första hand att förebygga brottsliga handlingar, såsom inbrott i byggnader, lokaler eller parkerade bilar samt stölder och snatterier i butiksytor. Kamerabevakning kan också bedrivas som ett komplement till andra metoder för att uppfylla de krav på övervakning av flygplatser och dess angränsande områden som finns i det unionsrättsliga regelverket om luftfartsskydd. Kamerabevakning blir här ett naturligt val för att effektivisera övervakningen och ha möjlighet att se tidigare inträffade händelser. Det blir också allt vanligare att flygledningen på vissa flygplatser sker via s.k. Remote Tower, vilket innebär att flygledarpersonalen sitter på annan

ort och övervakar manöverområde och inflygning med hjälp av kameror. Internationellt har man vidare under den senaste tiden sett attacker mot flygplatsers landsida, dvs. de delar av en flygplats, angränsande mark och byggnader där tillträdet inte är begränsat. Det finns därmed ett ökande behov av att hålla terminaler, parkeringar och övriga ytor i flygplatsens närhet under bevakning mer kontinuerligt för att kunna agera vid eventuella incidenter och i efterhand följa upp och utreda dessa.

Problemen med tillståndsförfarandet och tänkbara lösningar

För de regionala flygplatserna har det största problemet med kamerabevakningslagens reglering att göra med undantaget från tillståndskravet för skyddsobjekt. Länsstyrelserna gör olika bedömningar av hur stor del av en flygplats som kan behöva vara skyddsobjekt, vilket innebär att de typer av områden som inkluderas i skyddsobjektet varierar från flygplats till flygplats. Som exempel kan nämnas att på Växjö Småland Airport är för närvarande endast terminalbyggnaden, den inhägnade flygsidan och inflygningen skyddsobjekt, medan skyddsobjektet på Skellefteå Airport därutöver även omfattar parkeringar och tillfartsvägar. Det finns även flygplatser där skyddsobjektet är begränsat till att omfatta endast delar av flygsidan och endast den del av terminalbyggnaden dit tillträdet är begränsat. Länsstyrelsernas beslut om skyddsobjekt omfattar i vissa fall inte alla de ytor där det, efter dialog med Polismyndigheten och/eller Försvarmakten, bedöms finnas behov av kamerabevakning.

Ett undantag från tillståndsplikten för flygplatser skulle underlätta och tydliggöra flygplatsernas roll i samhället. Vid en ökad hotbild kan behovet av kamerabevakning dessutom ändras snabbt. Ett undantag från tillståndsplikten skulle möjliggöra för flygplatshavarna att tillgodose dessa behov med den skyndsamhet som situationen kräver. Ytterligare en fördel hade varit att misstanken om att vilja vara skyddsobjekt för att slippa tillstånd för kamerabevakning skulle undanröjas.

Ett ändamålsenligt undantag från kamerabevakningslagens tillståndsplikt skulle omfatta hela flygplatsområdet, dvs. alla de ytor som i anspråk tas av någon av flygplatsens verksamheter. Det rör sig

först och främst om den inhägnade flygsidan och landsidan med terminalerna. Inom dessa områden finns också de s.k. driftområdena, med kritisk infrastruktur som ställverk, reservkraftanläggningar, skyddsrum och fjärrvärmecentraler. Dessa områden är inte öppna för allmänheten på samma sätt som terminalområdet, men är troligtvis inte begränsade för allmänhetens tillträde på ett sådant sätt att de kan anses falla utanför kamerabevakningslagens tillståndskrav. Därutöver skulle ett sådant undantag innefatta parkeringar och tillfartsvägar. Det skulle också omfatta de platser där inflygningshjälpmedel, dvs. inflygningsljus eller andra tekniska installationer som har till funktion att stödja navigering av flygplan, är placerade. Dessa platser finns både innanför och utanför det inhägnade området. En sådan definition av flygplatsområdet skulle överensstämma med den definition som gäller enligt lagen om luftfartsskydd (2004:1100). De områden som täcks av undantaget skulle då innefatta samtliga de områden som flygplatshavaren har skyldighet att övervaka enligt gällande luftfartsskyddsbestämmelser.

5.4.9 Polismyndigheten

Brottsligheten på allmänna transportmedel och stationer

I kollektivtrafiken och på knutpunkter för allmänna transportmedel samlas många personer på liten yta. Under vissa tidpunkter är många av dessa personer dessutom berusade. Dessa omständigheter medför en stor risk för brottslighet, ordningsstörningar och olyckor. Kollektivtrafiken och dess knutpunkter utgör också ett potentiellt mål för terrorattentat. I andra länder har attentat redan begåtts på sådana platser, bl.a. i tunnelbanor och på flygplatser. Denna sammantagna situation påverkar den upplevda tryggheten i kollektivtrafiken. Därutöver är kollektivtrafiken också ett vanligt sätt för en gärningsperson att ta sig till eller från en brottsplats, även om själva brottet inte skett i kollektivtrafiken.

Polismyndighetens bildanalysgrupp i region Stockholm får årligen in ca 3 500 ärenden om bildsäkring i olika polisutredningar. Av dessa är ca 85 procent på något sätt kopplade till kollektivtrafiken. Enligt Polismyndighetens interna statistik är de vanligaste brotstyperna där bildanalysgruppen hämtar in material misshandel och försök till misshandel (783 ärenden år 2017) samt stöldbrott och

försök till stöldbrott (886 ärenden år 2017). Även rån och rånförsök (459 ärenden år 2017), sexuellt ofredande (189 ärenden år 2017) och våld mot tjänsteman (136 ärenden år 2017) förekommer i relativt stor utsträckning. Bildinhämtning sker även för andra brottstyper. Sammantaget kan sägas att Polismyndighetens bildanalysgrupp i region Stockholm har ökat bildinhämtningen i utredningar rörande samtliga brottstyper sedan år 2013.

Eftersom man på andra håll i landet arbetar på ett annat sätt finns inte samma typ av statistik för övriga regioner. Vanliga brottskategorier på knutpunkter för allmänna transportmedel i övriga regioner är dock tillgreppsbrott, skadegörelse, narkotikabrott och i viss mån även våldsbrott. De flesta regioner anser att knutpunkter för allmänna transportmedel, som bussterminaler eller tågstationer, är mer brottsutsatta än intilliggande områden. Orsaken till detta är bl.a. att det rör sig många människor på platserna, att öppettiderna ofta är generösa och att tätorternas nöjesliv medför att alkoholpåverkade människor samlas vid olika resecentrum vid vissa tider. Sammantaget kan sägas att brottsligheten i kollektivtrafiken är klart högre än på andra platser där det befinner sig många människor.

Polismyndighetens nytta av kamerabevakning på allmänna transportmedel och stationer

I dag sker samverkan mellan Polismyndigheten och andra aktörer bl.a. genom att Polismyndigheten inhämtar bevisning i form av upptagningar från kamerabevakning från bl.a. SLL TF, Trafikverket, Jernhusen och Swedavia. I Stockholmsregionen finns det relativt gott om kameror i kollektivtrafiken, bl.a. på grund av att kamerabevakning i tunnelbana är undantagen från tillståndsplikten. I andra regioner förekommer kameror i kollektivtrafiken, men inte i samma omfattning.

Den bildanalysgrupp i region Stockholm som nämnts ovan sköter inhämtningen av det bildmaterial från externa aktörer som används för bevisning, huvudsakligen i den egna regionens utredningar. Bildanalysgruppen har under vissa förutsättningar teknisk åtkomst till upptagningar från den kamerabevakning som SLL TF bedriver. Allt oftare kommer det in förfrågningar om bildsäkring av kameramateri-

rial på platser där det saknas kamerabevakning, t.ex. vissa knutpunkter för allmänna transportmedel. Nyttan av fler kamerapunkter är därmed stor.

Polismyndighetens nytta av bildmaterial från kollektivtrafiken är påtaglig. Det ger en möjlighet att få begångna brott på film och identifiera gärningspersoner. Det ger också möjlighet att se misstänkta rörelsemönster, vilket kan hjälpa till vid identifiering. I många fall är filmen direkt avgörande för att nå en fällande dom. Därutöver kan tillgången till kameramaterial från kollektivtrafiken vara avgörande vid större händelser. Som exempel kan nämnas att bevakningen i Stockholms kollektivtrafik var avgörande för att gärningspersonen vid terrordådet i Stockholm den 7 april 2017 snabbt kunde identifieras och gripas.

Vid mängdbrott som fickstölder är upptagningar från kamerabevakning det enda bevismedel som finns att tillgå om gärningspersonen inte tas på bar gärning. Kamerabevakning av allmänna transportmedel och dess platser ger således möjligheter att klara ut stora mängder brott där förundersökningen annars skulle ha lagts ned. Det går dessutom ofta att genom övervakningsmaterial koppla den här typen av mängdbrott till organiserad brottslighet och hitta samband mellan brott som annars hade varit mycket svåra att påvisa. Dessutom kan det ge möjlighet att avskriva misstankar i ett tidigare skede.

Sammanfattningsvis finns det ett stort och viktigt behov för Polismyndigheten att kunna ta del av bildmaterial från allmänna transportmedel och dess knutpunkter. Både behovet och nyttan förväntas dessutom öka, eftersom videoanalysverktyg kan komma att möjliggöra snabba sökningar i stora mängder bildmaterial. Sådan teknik bör även främja integriteten, eftersom en fysisk person inte behöver sitta och titta på stora mängder bildmaterial för att hitta det man söker.

Polismyndigheten ser också ett behov av utökad samverkan med både offentliga och privata aktörer inom området kamerabevakning. En borttagen tillståndsplikt för bevakning av allmänna transportmedel och stationer skulle generellt öka möjligheterna till sådan samverkan. Framöver ser Polismyndigheten att samverkan skulle kunna ske exempelvis genom att två eller flera aktörer, som samtliga har laglig grund för att kamerabevaka samma plats, kan utnyttja samma tekniska utrustning för bevakningen. Aktörernas bildströmmar kan då justeras utifrån respektive aktörs behov och ändamål samt utifrån

integritetsaspekter. En ökad samverkan rörande den tekniska utrustningen skulle få positiva samhällsekonomiska och integritetsmässiga effekter, eftersom aktörerna inte skulle behöva sätta upp var sin kamera för att bevaka samma plats.

Förväntade effekter av ett eventuellt utökat undantag från tillståndsplikten

Polismyndigheten är positiv till att ett eventuellt undantag från tillståndsplikten för allmänna transportmedel och stationer får en bred utformning och omfattar kollektivtrafikfordon, stationer, terminaler och andra liknande platser. Inte heller flygplatser bör uteslutas från ett sådant undantag. De är infrastrukturella knutpunkter som Polismyndigheten redan i dag begär in bevisning i form av bildupptagningar ifrån. På flygplatser samlas många människor och det finns ibland både spårbundet trafik och busshållplatser i flygplatsterminalen eller i anslutning till flygplatsen. Det är även en typ av plats där terrorattentat har begåtts i omvärlden.

När det gäller att bekämpa brottslighet är kamerabevakning i kollektivtrafiken och på knutpunkter för allmänna transportmedel ett mycket effektivt hjälpmedel. Ett utökat undantag skulle sannolikt bidra ytterligare till att effektivisera brottsbekämpningen. Polismyndigheten är således positiv till att även andra aktörer får ett utökat mandat att kamerabevaka, särskilt med anledning av Polismyndighetens ovan beskrivna inställning till samverkan kring teknisk utrustning.

Integriteten skyddas vid ett utökat undantag genom att kameror endast sätts upp där det är lagligt och motiverat. Det måste dessutom ses som en större integritetskränkning att utsättas för ett brott i sin vardag än att bli kamerabevakad under sin resa i kollektivtrafiken. Ett utökat undantag från tillståndsplikten, som delvis skulle innebära att nya platser kamerabevakas, bör inte heller medföra ett stort ökat integritetsintrång eftersom det finns en dokumenterat utbredd acceptans för kamerabevakning i kollektivtrafiken och på allmänna platser. Kamerabevakning bedrivs dessutom redan i relativt stor omfattning i kollektivtrafiken. Det är således inte ett ”fredat” område som nu tas i anspråk, utan de som befinner sig på dessa platser räknar troligtvis redan i dag ofta med att de är bevakade. Det finns också anledning att anta att resenärernas känsla av trygghet skulle öka om

det undantag från tillståndsplikten som finns för tunnelbana omfattade ytterligare kollektivtrafik samt stationer, terminaler och andra jämförbara platser.

5.4.10 Datainspektionen

Tillståndsförfarandet och ett eventuellt undantag

Datainspektionen har, sedan myndigheten tog över tillståndsgivningen för kamerabevakning den 1 augusti 2018, ännu inte prövat någon tillståndsansökan avseende kollektivtrafik. I december 2018 hade Datainspektionen dock fått in åtta ansökningar om tillstånd till kamerabevakning av stationer och tre om tillstånd till kamerabevakning av kollektivtrafiksfordon. Enligt uppgifter från länsstyrelserna, som ansvarade för tillståndsgivningen enligt den tidigare kameraövervakningslagen, behandlades åren 2013–2017 i hela landet i genomsnitt ca 15 tillståndsärenden per år vad gäller bevakning i kollektivtrafik. Det har varit svårt för kollektivtrafikens aktörer att få tillstånd till kamerabevakning enligt bestämmelserna i kameraövervakningslagen. Eftersom de nya bestämmelserna i dataskyddsförordningen och kamerabevakningslagen sannolikt gör det lättare att få kamerabevaka i kollektivtrafiken är Datainspektionens bedömning att antalet bevakningskameror inom kollektivtrafiken kommer att öka.

Tillståndsförfarandet innebär fördelar för den enskilde utövaren eftersom kravet på egna bedömningar blir mindre. Ett beviljat tillstånd innebär att den sökande kan förlita sig på att den bevakning som bedrivs är lagenlig och att man kommer att slippa domstolsprocesser om villkoren för tillståndet följs.

Det är inte helt lätt att förstå vad man vill uppnå med ett ytterligare undantag från tillståndsplikten. De skäl som kollektivtrafikens aktörer har framfört för ett utökat undantag torde kunna appliceras på vilken aktör som helst som har för avsikt att utöva kamerabevakning. En sådan argumentation skulle därför kunna föras gällande tillståndskravet i sin helhet.

Genom dataskyddsförordningen finns det numera dessutom annan omfattande reglering som ska tillämpas oberoende av ett tillståndskrav. Det kan därför i vart fall diskuteras om ett undantag förenklar för kamerabevakning i kollektivtrafiken. Allmänna transportmedel

och stationer är ett betydligt mer diversifierat område än tunnelbanan. Det kommer därför inte generellt att kunna konstateras att bevakning är laglig på dessa fordon och platser. Det kommer att krävas överväganden och dokumentation för varje kamerabevakning oavsett om ett tillståndsförfarande gäller, eftersom samma regler i stort sett ska följas. Vid ett borttaget tillståndsförfarande kommer det ibland också att krävas att det genomförs ett förhandssamråd med Datainspektionen innan bevakningen påbörjas. I praktiken torde förfarandena för tillstånd med ett eventuellt krav på konsekvensbedömning respektive konsekvensbedömningar med eventuellt förhandssamråd vara snarlika. Troligen kommer förfarandena att innebära en större utmaning inledningsvis, innan rutinerna har satt sig i respektive organisation och innan praxis har utarbetats på området.

Vid ett utökat tunnelbaneundantag kommer inte den tydlighet att finnas som det skulle innebära att föreskriva en uttrycklig skyldighet att göra en bedömning enligt överviktsprincipen (jfr 8 § kamerabevakningslagen). Den som avser att kamerabevaka ska emellertid göra en proportionalitetsbedömning enligt artikel 5 i dataskyddsförordningen. Detta framgår främst genom principen om laglighet, korrekthet och öppenhet (5.1 a) men följer också av principen om ändamålsbegränsning (5.1 b), där det finns ett krav på berättigade ändamål.

Konsekvenser av ett eventuellt utökat undantag

En slopad tillståndsplikt innebär vissa risker ur ett integritetsperspektiv. Dels kommer en förhandsprövning inte längre att göras av en utomstående myndighet. Dels är det sannolikt att ett undantag från tillståndsplikten leder till en utökad kamerabevakning i kollektivtrafiken. Vidare föreligger en risk för missförstånd i fråga om lagligheten av kamerabevakning, eftersom det kan förekomma en uppfattning om att ett undantag från tillståndskravet innebär att bevakningen är laglig oavsett omständigheterna i det enskilda fallet, när bevakningen inte längre kräver tillstånd.

Integritetslagstiftningen uppfattas av många som svår att tolka, eftersom det för många parter är flera regelverk som ska efterlevas. Som exempel kan nämnas att inget av de förhandssamråd som Datainspektionen fått in hittills har nått upp till kraven på ett sådant,

varken på kamerabevakningsområdet eller i andra verksamheter. Ett eventuellt undantag ställer höga krav på aktörerna att upparbeta en egen kunskap om hur konsekvensbedömningar och förhandssamråd enligt dataskyddsförordningen ska utföras. Det är viktigt att branschens aktörer strävar efter att utforma sådana uppförandekoder som framgår av dataskyddsförordningen.

Tillsynsverksamheten

Datainspektionens tillsynsverksamhet på kameraområdet har generellt förändrats drastiskt eftersom myndigheten har tagit över tillsynen även av platser dit allmänheten har tillträde efter 21 länsstyrelser. Datainspektionen avgör själv i vilka fall man ska inleda tillsyn. Tillsyn kan inledas av olika skäl med hänsyn till Datainspektionens tillsynsstrategi och policy. Omständigheter som kan påkalla att tillsyn inleds är signaler från omvärlden, såsom klagomål, tips från enskilda, uppgifter i massmedia och anmälningar av personuppgiftsincidenter. Tillsyn kan också inledas på Datainspektionens eget initiativ utifrån ett riskbaserat angreppssätt, exempelvis utifrån erfarenheter från myndighetens omvärldsanalys, utifrån behov av att utreda en specifik rättsfråga eller om tidigare tillsynsbeslut bör följas upp.

Ett eventuellt undantag från tillståndsplikten för allmänna transportmedel och stationer innebär att tillsynen behöver öka. Eventuellt sker undantaget på bekostnad av annan nödvändig tillsyn. Om den kamerabevakning som bedrivs i kollektivtrafiken ökar krävs än mer vägledning och tillsyn från Datainspektionen. Vilka konsekvenser ett eventuellt utökat undantag får är således kopplat till vilka resurser Datainspektionen får för att informera och utöva tillsyn, eftersom detta är avgörande för i hur stor utsträckning Datainspektionen kan kompensera för att en förhandsgranskning av tänkta kamerabevakningar inte sker.

Därutöver ändras tillsynen till sin karaktär om ett eventuellt undantag införs. Tillsyn av tillståndspliktiga aktörers kamerabevakning behöver endast innefatta kontroll av om bevakningen sker enligt villkoren i ett redan beviljat tillstånd. På ett tillståndsfritt område måste det däremot prövas om kamerabevakningen är laglig enligt alla relevanta bestämmelser i kamerabevakningslagen och tillämplig dataskyddslagstiftning, inkluderat eventuella registerförfattningar.

Dataskyddsförordningens korrigerande befogenheter är dock tillräckliga för att Datainspektionen ska kunna utöva behövlig tillsyn. Att införa ytterligare reglering för Datainspektionens tillsyn av de aktörer som omfattas av ett eventuellt undantag riskerar att leda till merarbete i stället för att främja integriteten.

Datainspektionens tillsynsbefogenheter enligt dataskyddsförordningen är desamma oavsett aktör. Det bör därmed inte ha någon avgörande betydelse för tillsynsfrågan om kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer bedrivs av allmänna eller privata aktörer. Det faktum att helt kommersiell kollektivtrafik i en region ska anmälas till den regionala kollektivtrafikmyndigheten underlättar möjligen tillsynsverksamheten, eftersom det kan ge en överblick över kamerabevakning i ett visst område.

Datainspektionen ser inte någon fördel med att införa ett anmälningsförfarande för de aktörer som omfattas av ett eventuellt utökat undantag. Dataskyddsförordningens säkerhetskrav är höga. Varje personuppgiftsansvarig är dessutom skyldig att föra förteckning över sina personuppgiftsbehandlingar, kamerabevakning inkluderat (artikel 30 i förordningen).

6 Reformbehovet

6.1 Inledning

Vi har i avsnitt 5 redogjort för vår kartläggning av den kamera-bevakning som bedrivs på allmänna transportmedel och stationer och vilka problem som aktörer i dessa verksamheter ser med dagens tillståndsförfarande. I det här avsnittet presenterar vi våra slutsatser vad gäller reformbehovet. Till grund för slutsatserna ligger i huvudsak vår kartläggning. Frågan om ett utökat undantag från tillståndsplikten analyseras därefter i avsnitt 7.

6.2 Vilka problem med brottslighet och olycksrisker finns för allmänna transportmedel och stationer?

Vår bedömning: Det finns stora problem med brottslighet på allmänna transportmedel och dess stationer, terminaler och hållplatser. Problemens omfattning varierar, men brottslighet kan förekomma på alla trafikslag och på alla typer av platser. Problemen är tydligt märkbara i särskilt utsatta områden, men förekommer på alla typer av orter – inte bara i storstadsområdena. I kollektivtrafiken förekommer alla typer av brott, men främst handlar det om misshandel, sexuellt ofredande, skadegörelse och olika tillgreppsbrott. På flygplatser handlar det främst om tillgreppsbrott. Både kollektivtrafik och flygplatser utgör dessutom potentiella mål för terrorhandlingar. Därtill finns en risk för olyckor i och kring allmänna transportmedel.

På allmänna transportmedel och knutpunkter som är kopplade till sådan trafik befinner sig ofta många människor på en liten yta. Stationer och terminaler är också fria att vistas på för alla och envar. De

blir, på gott och ont, ofta naturliga samlingspunkter. Sådana platser har också, som Polismyndigheten påpekat, i regel generösa öppettider.

I princip samtliga kollektivtrafikaktörer som ingått i vår kartläggning har påtalat att det finns omfattande problem med brottslighet på allmänna transportmedel och knutpunkter. Brottsligheten uppges också ha ökat under senare år. Därtill har Polismyndigheten pekat på att knutpunkter för allmänna transportmedel är mer brottsutsatta än intilliggande områden. Som Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd (NRJK) påtalat är det också rimligt att anta att de problem med kriminalitet som finns i särskilt utsatta områden ger avtryck även på den kollektivtrafikverksamhet som bedrivs där (jfr denna utrednings delbetänkande, SOU 2018:62 s. 14). Att det förhåller sig så har bekräftats av Sveriges Bussföretag.

Det förs inte någon nationell statistik över brott som begås på allmänna transportmedel och dess stationer, terminaler eller busshållplatser. Enligt de aktörer som bedriver kollektivtrafik består brottsligheten på dessa platser bland annat av misshandel, tillgreppsbrott, sexuella ofredanden och skadegörelse. Denna brottslighet drabbar naturligtvis resenärerna. Även personer som vistas på stationer och andra knutpunkter i annat syfte än att göra en resa kan dock drabbas. Sådana syften kan vara att ta del av det serviceutbud som finns på en station eller att ta sig från en del av ett samhälle till en annan genom att använda gångtunnlar i anslutning till en tågstation. Tåg- och bussoperatörer har också betonat att anställda i kollektivtrafiken många gånger är en utsatt arbetsgrupp. Hot, kränkningar och våld mot personal förekommer i stor utsträckning och har på vissa platser kommit att bli ett normalt inslag i arbetsdagen.

Den problembild kollektivtrafikens aktörer pekat på speglas i deras interna statistik över incidenter. Även Polismyndighetens statistik över de ärenden som myndighetens bildanalysgrupp hanterar i region Stockholm visar en liknande bild. Polismyndigheten har framhållit att samma typer av brottslighet förekommer på allmänna transportmedel och knutpunkter i övriga delar av landet. Problemen är således inte begränsade till Stockholmsområdet. Kartläggningen visar vidare att problemen med brottslighet i och kring allmänna transportmedel inte heller är begränsade till storstäderna. Även i mindre städer finns platser och sträckor för allmänna transportmedel där brottslighet är vanligt förekommande.

Därtill kommer, som Polismyndigheten, NRJK och flygplatsaktörerna påtalat, att allmänna transportmedel och dess knutpunkter utgör potentiella mål för terrorhandlingar. I övriga Europa har terrorattentat riktats mot bl.a. tunnelbanor och flygplatser. Europeiska kommissionen har uttalat att knutpunkter, järnvägar och tåg utgör högriskmål för terrorism (Fifteenth progress report towards an effective and genuine Security Union (COM(2018) 470 final of 13.6.2018), nedan Fifteenth Progress Report, s. 7). Också i Den svenska strategin mot terrorism har det slagits fast att terrorism bl.a. riktar sig mot offentliga platser, exempelvis platser för kollektivtrafik (Förebygga, förhindra, försvåra. Den svenska strategin mot terrorism, regeringens skrivelse 2014/15:146, här förkortad Den svenska strategin mot terrorism, s. 26).

De ovan beskrivna förhållandena riskerar att påverka resenärers känsla av trygghet. Exempelvis visar den trygghetsmätning som år 2017 utfördes av Stockholms stad att i vissa områden är 17 procent av de tillfrågade oroliga för att åka kollektivt eller avstår helt från att åka kollektivt på grund av risken för att utsättas för brott (se avsnitt 4.3.1). Den undersökning rörande hela landet som Svensk Kollektivtrafik lät göra under år 2018 visar liknande resultat; 20 procent av de tillfrågade hade någon gång avstått från att åka kollektivt på grund av otrygghet (se avsnitt 5.4.3). En otrygg kollektivtrafikmiljö riskerar således att leda till att allmänheten inte använder sig av allmänna transportmedel i den utsträckning de annars skulle ha gjort. Kartläggningen visar vidare att risken för hot och våld leder till en utbredd otrygghet för personal inom kollektivtrafiken. Som Sveriges Bussföretag pekat på leder det på vissa håll också till svårigheter att rekrytera ny personal och få en jämn könsfördelning i yrket.

Kartläggningen visar också att risken för olyckor och andra tillbud är stor i och kring allmänna transportmedel. Det kan röra sig om olyckor relaterade till suicidförsök, spårspring, fall från plattformar eller av- och påstigning på fordon. På flygplatserna kan det röra sig om risker relaterade till flygplanens rörelser på marken eller risker i samband med tankning.

Sammanfattningsvis framgår det av kartläggningen att det finns stora problem med brottslighet på allmänna transportmedel och dess tillhörande stationer, terminaler och hållplatser. Problemets omfattning varierar från plats till plats, men brottslighet kan förekomma på alla trafikslag och på alla typer av platser. Brottsligheten är tydligt

märkbar i särskilt utsatta områden, men är inte begränsad till storstadsområdena. Dessutom utgör både kollektivtrafiken och flygplatserna potentiella mål för terrorhandlingar. Det står också klart att det finns en risk för olyckor i och kring allmänna transportmedel.

6.3 Syftet med kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer

Vår bedömning: Kamerabevakning av allmänna transportmedel och dess platser bedrivs för de syften som framgår av kamerabevakningslagens tunnelbaneundantag; att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor. Bevakningen bedrivs i många fall också för det övergripande syftet att öka resenärernas och personalens trygghet. Det finns också behov av att bevaka i syfte att upprätthålla ordningen på stationer och terminaler.

De problem med brottslighet och den risk för olyckor som framgår av föregående avsnitt medför att det finns ett stort behov av kamerabevakning av allmänna transportmedel och dess tillhörande platser. Kartläggningen visar att den bevakning som bedrivs ofta har ett brottsförebyggande syfte.

Befintlig forskning om den brottspreventiva effekten av kamerabevakning i kollektivtrafiken är mycket begränsad och till stora delar föråldrad. En genomgång av relevant forskning på området finns i avsnitt 4.2. Här kan bara kort konstateras att en studie visar att överlagda brott, som fickstölder och rån, minskade på stationerna i innerstaden när kamerabevakning inleddes i Stockholms tunnelbana åren 2006–2008. Däremot påvisades ingen effekt vad gäller exempelvis narkotikabrott. Den forskning som finns gällande kamerabevakningens brottspreventiva effekter i allmänhet talar emellertid för att kamerabevakning kan medföra att narkotikabrotten minskar i de bevakade områdena.

Även kollektivtrafikaktörernas praktiska erfarenheter talar för att kamerabevakning kan verka förebyggande mot vissa planerade brott. Exempelvis menar Stockholms läns landstings trafikförvaltning (SLL TF) att kamerabevakningen i Stockholms kollektivtrafik i vissa

fall lett till att narkotikahandel inte längre bedrivs i de bevakade områdena. Att denna erfarenhet inte stämmer överens med den tidigare studien gällande Stockholms tunnelbana skulle kunna ha sin förklaring i att man utvecklat metoden sedan kamerorna installerades, t.ex. genom att arbeta mer aktivt med trygghetscentralen. Detta har bekräftats av SLL TF.

Vad gäller risken för terrorattentat kan sägas att kamerabevakning knappast avhåller terrorister från att begå terrorbrott. Metoden är dock effektiv för att snabbt få polis på plats och för att hindra verkningarna av en pågående attack (jfr den här utredningens delbetänkande, SOU 2018:62 s. 128 och 129). Kommissionen har slagit fast att Europa behöver ett modernt säkerhetssystem för järnvägarna, som är baserat på riskbedömningar och som tillåter ett omedelbart och proportionerligt svar på uppkommande hot samtidigt som järnvägen behåller sin tillgänglighet (Fifteenth Progress Report, s. 8). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) konstaterade också i sin utvärdering av attentatet i Stockholm den 7 april 2017 att ansvariga aktörer behöver vidta förberedelser för att ett attentat skulle kunna ske i eller i anslutning till kollektivtrafiken (MSB, Utvärdering av hanteringen av attentatet i Stockholm 7 april 2017, Redovisning av regeringsuppdrag Ju2017/05643/SSK, s. 116). Ett effektivt utnyttjande av metoden kamerabevakning skulle kunna vara en av de åtgärder som vidtas i detta syfte, vilket bl.a. Trafikverket och Polismyndigheten pekat på. MSB menar också att kollektivtrafiken i större utsträckning än i dag bör bli föremål för kamerabevakning eftersom det är en av de platser i samhället som har identifierats som särskilt sårbara (MSB, Ökad trygghet och säkerhet i offentliga miljöer, Redovisning av regeringsuppdrag Ju2017/08267/SSK, 28 maj 2018, s. 15 och 16).

Kartläggningen visar vidare att kamerabevakning av allmänna transportmedel och knutpunkter inte bara bedrivs för att avskräcka potentiella gärningspersoner från att begå brott. Ett bra exempel finns i SLL TF:s och Jernhusens aktiva hantering av bildströmmar. Övervakning av bildströmmar i realtid ger enligt dessa aktörer en möjlighet att ge information till egen personal, polis och räddningstjänst så att de kan bege sig till rätt platser samt ge dem rättvisande lägesinformation. På detta sätt kan man bistå resenärer i behov av hjälp, men också avstyra hot- och våldssituationer, som annars hade kunnat eskalera.

En mycket stor del av SLL TF:s trygghetscentrals ärenden inkluderar dessutom påverkade, sovande eller stökiga personer. Som bl.a. Jernhusen påpekat ger kamerabevakning möjlighet att upprätthålla ordningen och skapa en tryggare miljö för resenärer och personal. En stor del av aktörerna har också påpekat att ett av målen med befintlig bevakning är att öka resenärernas upplevda trygghet i samband med resan.

Kamerabevakning kan också vara ett sätt att uppfylla de skyldigheter att övervaka en flygplats som följer av befintliga bestämmelser om luftfartsskydd, exempelvis skyldigheten att övervaka flygplatser och dess angränsande områden dit allmänheten har tillträde (avsnitt 1.5 i bilaga 1 till Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002).

Ett flertal av de tillfrågade aktörerna, däribland SLL TF och NRJK, har också betonat att material från kamerabevakning av allmänna transportmedel och dess platser kan användas för att bistå polisen vid brottsutredningar. Kartläggningen visar att Polismyndigheten kan efterfråga material från kamerabevakning hos de aktörer som använder sig av denna metod (jfr även Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritets betänkande, SOU 2017:55, s. 188 och 189). Ett bra exempel på detta är det omfattande uttag av bilder som Polismyndigheten gör hos SLL TF. Både Polismyndigheten och SLL TF har uppmärksammat samarbetet dem emellan, som innebär att Polismyndigheten under vissa förutsättningar får teknisk åtkomst till inspelat bildmaterial. På det sättet kan utredningsarbetet effektiviseras. Lösningen ligger också i linje med den uttalade ambitionen att stärka samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och andra aktörer i det civila samhället i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet (jfr prop. 2017/18:231 s. 68 och 69). Vikten av samverkan mellan samhällets olika aktörer betonas även i Den svenska strategin mot terrorism (s. 41–44).

Som Polismyndigheten påpekat kan gärningspersoner också använda allmänna transportmedel för att ta sig till eller från en brottsplats, även om själva brottet inte begåtts på eller i närheten av dessa transportmedel. Även ur denna aspekt kan bildupptagningarna vara till hjälp för brottsutredningar (jfr även prop. 2017/18:231 s. 32).

Kartläggningen visar vidare att en aktiv övervakning av materialet från kamerabevakning ger en möjlighet att stödja daglig drift samt ledning av trafik och trafiksystem. Sådan kamerabevakning kan också bidra till att potentiellt farliga situationer, som överfulla plattformar eller obehörigt spårbehandling, kan avstyras. På flygplatser kan det röra sig om hantering av risker i planens manöverområden. Upptagningar från kamerabevakning kan också vara till hjälp för att utreda olyckor, vilket ger möjligheter att förebygga liknande incidenter i framtiden. Som både SLL TF och Trafikverket framfört ger kamerabevakning även möjlighet att i nödsituationer styra utrymningsarbetet så att det kan genomföras på det för resenärerna säkraste sättet.

Sammanfattningsvis kan sägas att kartläggningen visar att kamerabevakning av allmänna transportmedel och dess platser bedrivs för de syften som omfattas av tunnelbaneundantaget (9 § 6 kamerabevakningslagen [2018:1200]). Dessa syften består i att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor och begränsa verkningarna av inträffade olyckor. Ytterligare ett syfte med bevakningen har visat sig vara att minimera sådana störningar som visserligen inte är brottsliga, men som kan påverka resenärernas miljö negativt. I princip samtliga kollektivtrafikaktörer som ingått i kartläggningen har poängterat att bevakning också leder till en ökad känsla av trygghet för resenärer och personal. I förlängningen kan detta ha positiva effekter för samhället, genom att fler personer använder sig av kollektivtrafiken.

Kartläggningen ger också en bild av att nyttan av kamerabevakning av allmänna transportmedel och dess platser växer i takt med att metoden utvecklas. De aktörer som drar mest nytta av bevakningen förefaller vara de som bedriver aktiv bevakning med möjlighet att vid behov ingripa vid incidenter och tillbud. Detta ligger i linje med den forskning som finns gällande kamerabevaknings brottspreventiva effekter (Piza, Welsh, Farrington och Thomas, CCTV and Crime Prevention – A new Systematic Review and Meta-Analysis, s. 32–35, se avsnitt 4.2.2). En effektiv och utvecklad kamerabevakningsmetod kan också möjliggöra samverkan med polisen och andra samhällsaktörer för att bekämpa terrorism och annan brottslighet.

6.4 Vilka problem medför tillståndsförfarandet och de befintliga undantagen?

Vår bedömning: Tillståndsförfarandet medför en administrativ börda för aktörerna inom allmänna transporter och hämmar utvecklingen av kamerabevakning som metod, vilket kan leda till kostnader för aktörerna. Det förhindrar också aktörerna att möta tillfälliga eller hastigt uppkomna behov av kamerabevakning.

Tillståndskravets utformning ger vidare upphov till gränsdragningsproblem, bl.a. för kollektivtrafikens kommersiella aktörer. För flygplatshavarna finns gränsdragningsproblem vad gäller kamerabevakningslagens undantag från tillståndsplikten för skyddsobjekt.

Vår kartläggning visar först och främst att de aktörer som bedriver allmänna transporter ifrågasätter den särreglering som finns för kamerabevakning i tunnelbana. Aktörerna menar att kollektivtrafiksystemet i kamerabevakningshänseende bör behandlas som en sammanhängande enhet, där samma regler är tillämpliga oavsett trafikslag. Som skäl för detta har bl.a. SLL TF pekat på den brottslighet som förekommer i kollektivtrafiken. Med anledning av kollektivtrafikpersonalens utsatta arbetssituation har NRJK i denna del också påpekat att det finns mer personal ombord på andra kollektivtrafikfordon än i tunnelbanevagnar, vilket gör att personalen kan vara mer utsatt i andra trafikslag än i tunnelbana.

Det stora flertalet av de tillfrågade aktörerna har vidare gett uttryck för att den administrativa börda som tillståndskravet ger upphov till är betungande för verksamheten. En stor del av administrationen beror på det omfattande underlag som krävs vid en tillståndsansökan. En del av detta har att göra med att det krävs statistik över brottsligheten på den plats som ska bevakas för att ett tillstånd ska medges. En bidragande faktor förefaller också ha varit att man hos de flesta länsstyrelser har varit tvungen att göra ansökningarna sträcka för sträcka. Aktörerna har också upplevt problem med att olika länsstyrelser har gjort olika bedömningar av liknande bevakningar. Tillståndsgivningen verkar inte heller ha varit optimal när flera länsstyrelser varit inblandade, som när en tåglinje sträcker sig över länsgränser.

När nu Datainspektionen tagit över rollen som tillståndsmyndighet bör tillståndsgivningen bli mer enhetlig. Som framgår av avsnitt 3.3.2 har möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning i brottsbekämpande syfte och för att skapa tryggare offentliga miljöer dessutom generellt förbättrats genom kamerabevakningslagen. Statistik över brottsligheten på den plats som ska bevakas ska inte längre krävas i samma utsträckning. Dessutom bör tillstånd kunna beviljas för vissa platser som på grund av sin karaktär kan förutsättas vara brottsutsatta utan att det behöver visas i det enskilda fallet. Som exempel på en sådan plats nämns i förarbetena vissa knutpunkter för allmänna kommunikationer (prop. 2017/18:231 s. 66 och 67). Dessa nya förhållanden bör eliminera vissa av de problem som aktörerna upplevt i samband med tillståndsgivningen. Den större delen av den administration som tillståndsförfarandet kräver finns emellertid kvar. Aktörernas och samhällets uttalade ambition att använda kamerabevakning i ökad omfattning bör således leda till en inte oansenlig administration i form av tillståndsansökningar.

Som bl.a. NRJK och Sveriges Bussföretag anfört ligger ett av de stora problemen med tillståndsförfarandet i att det inte ger möjlighet att utnyttja kamerabevakning på ett flexibelt sätt. Av kartläggningen framgår att behovet av att bevaka i och kring allmänna transportmedel kan uppstå hastigt. Det kan ha att göra med att brottslighet flyttar på sig eller att olyckor eller andra tillbud tillfälligt ökar på en viss plats. Det skulle också kunna röra sig om en tillfälligt förhöjd hotbild. Tillståndskravet ger inte möjlighet att snabbt agera utifrån ett förändrat behov, eftersom tiden från det att behovet uppstår till dess att kamerorna är på plats kan vara mycket lång.

Kartläggningen visar vidare att förekomsten av ett tillståndsförfarande har lett till att vissa aktörer valt att arbeta med andra metoder än kamerabevakning. Detta trots att den senare metoden hade varit att föredra. Utvecklingen av metoden förefaller därmed ha hämmats genom tillståndskravet. Som bl.a. NRJK berört har tillståndskravet också lett till ökade kostnader för bl.a. skadegörelse, då aktörerna inte har kunnat utnyttja kamerabevakning utifrån uppkomna behov.

Flera aktörer har också pekat på att kamerabevakningslagens tillståndskrav orsakar praktiska gränsdragningsproblem för bevakning av allmänna transportmedel. Det råder exempelvis oenighet bland tågoperatörerna om huruvida helt kommersiell kollektivtrafik omfattas av tillståndskravet. Anledningen till detta är en osäkerhet kring

om kamerabevakning av sådan trafik verkligen bedrivs vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (7 § 2 kamerabevakningslagen). Denna osäkerhet kvarstår i viss mån även efter de uttalanden regeringen gjort i frågan under lagstiftningsarbetet (se prop. 2017/18:231 s. 61 och 62). Swedavia har pekat på ett liknande problem för flygplatsernas aktörer och menar att det råder osäkerhet kring om parkeringsplatser i anslutning till flygplatser ska anses bedrivas vid utförande av en uppgift av allmänt intresse.

Kamerabevakningslagen har vid tiden för vår kartläggning endast varit i kraft några månader. Sannolikt skulle de gränsdragningsproblem som finns gällande tillståndskravets tillämpningsområde till viss del kunna klaras ut genom Datainspektionens rådgivning, tillståndsgivning och tillsynsverksamhet. Begreppet uppgift av allmänt intresse är dock unionsrättsligt och dess slutliga innebörd kommer att bero på hur begreppet tolkas och utvecklas inom unionsrättslig praxis. Det finns således risk för ett osäkert rättsläge i denna del under en lång tid framöver.

SLL TF, som bedriver kollektivtrafik både i tunnelbana och därtill angränsande trafik, har redogjort för hur tunnelbaneundantaget skapat gränsdragningsproblem vid bevakning av platser som kan anses tillhöra andra trafikslag, men som gränsar till tunnelbanan.

De flygplatshavare som ingått i kartläggningen har också framfört att det finns problem kopplade till det undantag från tillståndskravet som gäller anläggningar eller områden som förklarats vara skyddsobjekt (9 § 2 kamerabevakningslagen). Det handlar för det första om gränsdragningsproblem, eftersom det råder osäkerhet kring vad som ska anses utgöra området i skyddsobjektets omedelbara närhet och därmed omfattas av undantaget. För det andra gör olika länsstyrelser olika bedömningar av hur stor del av ett flygplatsområde som ska förklaras vara skyddsobjekt. Detta kan bl.a. leda till att undantaget från tillståndsplikten inte omfattar hela det område där det finns behov av kamerabevakning. Det kan också leda till att olika förfaranden ska tillämpas för kamerabevakning i olika delar av en och samma byggnad, exempelvis när endast en del av en terminalbyggnad omfattas av skyddsobjektet.

6.5 Var finns behoven av kamerabevakning?

Vår bedömning: Behovet av kamerabevakning kan vara stort för de stationer och terminaler som är kopplade till allmänna transportmedel. Behovet varierar från plats till plats men kan omfatta hela stations- eller terminalområdet, inkluderat bl.a. byggnader, området direkt utanför byggnaderna, plattformar, gångtunnlar och övergångar. Behovet finns också på vissa hållplatser och för vissa områden längs med spårbunden trafik. På flygplatser kan behov av bevakning finnas för alla verksamheter och platser som har koppling till flygplatsen, både inom och utanför det inhägnade området.

Vad gäller fordon finns behovet primärt i linjetrafik för persontransporter, som bussar, tåg, spårvagnar, fartyg och tunnelbana. Även för bussar eller andra transportmedel som används inom ett flygplatsområde kan det finnas ett behov av bevakning.

Syftet med ett eventuellt utökat undantag för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer bör vara att skapa en mer ändamålsenlig och enhetlig reglering. Våra överväganden kring undantagets omfattning bör därför ta sin utgångspunkt i de typer av platser och fordon aktörerna har behov av att bevaka. I detta avsnitt sammanfattar vi detta behov.

Som bl.a. SLL TF påpekat har miljön i och vid vissa knutpunkter ofta många likheter med miljön i tunnelbanan vad gäller problemen med brottslighet och risken för olyckor. Kartläggningen visar också att även om situationen kan variera från en plats till en annan kan behovet av kamerabevakning vara stort på stationer och terminaler för spårbunden trafik, buss eller färjetrafik. Behovet kan omfatta hela stations- eller terminalområdet, inkluderat plattformar, vänthallar, trappor, hissar, rulltrappor, plattformsovergångar, gångtunnlar och utrymningsvägar.

Som framgått av kartläggningen är behovet av kamerabevakning på hållplatser mer skiftande. Utifrån vad aktörerna framfört står det emellertid klart att hållplatser, beroende på sitt geografiska läge, kan vara lika utsatta för brottslighet som en station eller terminal. Vissa hållplatser i storstäder har dessutom en större genomströmning av resenärer än vissa stationer eller terminaler ute i landet.

Det råder också stor enighet bland aktörerna om att det i många fall även finns behov av att kamerabevaka området precis utanför en stations- eller terminalbyggnad, eftersom detta område ofta är brottsutsatt. Syftet med sådan bevakning kan vara att motverka gängbildning, stoppa händelseförlopp i tid, skydda personal vid stängning eller säkerställa en säker utrymning. Resenärernas upplevelse av trygghet i stationsområdet påverkas också av om de måste passera ett stökigt område för att ta sig till sitt färdmedel.

Därutöver har bl.a. Branschföreningen Tågoperatörerna och NRJK uppmärksammat behovet av att bevaka vissa platser längs med spåren som kan vara särskilt utsatta för brottslighet eller tillbud, t.ex. spår-spring eller suicidförsök. Som ett exempel har plankorsningar nämnts, dvs. korsningar där väg korsar spårbunden väg i samma plan. Ett annat exempel kan vara broar där det uppstår tillfälliga problem, såsom stenkastning mot fordon.

Vad gäller flygplatser kan behov av bevakning finnas på alla de platser där det bedrivs verksamhet knuten till en flygplats. Det handlar om flygsidan innanför det inhägnade området, landsidan med terminalerna, parkeringar samt bussar och andra transportmedel inom flygplatsområdet.

Utifrån kartläggningen finns behov av kamerabevakning för både gods- och persontrafik. Aktörerna har dock uppgett att allmänheten i regel inte har tillträde till platser och fordon för godstrafik. Detta får till följd att den kamerabevakning som bedrivs där normalt sett inte omfattas av kamerabevakningslagens tillståndskrav.

Vad gäller persontrafiken visar kartläggningen att behov av bevakning kan finnas på såväl tåg, spårvagnar och tunnelbanevagnar som på bussar och fartyg. Sveriges Bussföretag har uppgett att när det gäller bussar omfattar behovet i princip endast linjetrafik, både inom och mellan regioner. För beställningstrafik, inkluderat skolskjuts, visar kartläggningen inte något behov av kamerabevakning.

Därutöver har NRJK och Branschföreningen Tågoperatörerna framhållit ett visst behov av att ha kameror riktade i körriktningen på järnvägsfordon, i syfte att lättare kunna utreda olyckor och tillbud. Sveriges Bussföretag har också pekat på behovet av att bevaka området precis utanför utgångarna på bussar i syfte att förhindra och utreda brott mot busschaufförer.

7 Ett utökat tunnelbaneundantag

7.1 Inledning

Utifrån vår kartläggning har vi kunnat konstatera att det finns problem med brottslighet och otrygghet i bl.a. buss- och tågtrafik, på stationer och andra knutpunkter för allmänna transportmedel. Vår kartläggning har också visat att kamerabevakning ofta kan vara ett betydelsefullt hjälpmedel i det brottsbekämpande och trygghets-skapande arbetet. Vidare har vi kommit fram till att tillståndskravet inte ger de bästa förutsättningarna för kamerabevakning av sådana transporter och platser som nämnts ovan.

Uppdraget går ut på att analysera ett utökat undantag för kamera-bevakning av allmänna transportmedel och stationer. I det här avsnittet analyserar vi vilken bevakning som behovet av ett undantag närmare tar sikte på. Analysen görs utifrån direktivens begrepp allmänna transportmedel och stationer. Därefter övervägs om ett utökat undantag från tillståndsplikten bör införas. Slutligen analyserar vi hur ett utökat undantag bör utformas och hur ett utökat undantag påverkar tillsynsverksamheten. Inledningsvis ska dock något sägas om vilken kamerabevakning som överhuvudtaget kommer att omfattas av ett eventuellt utökat undantag. Det kan redan här sägas att sådan bevakning som nu är aktuell att undanta från tillståndsplikt i praktiken bedrivs av sådana aktörer som har att tillämpa dataskyddsförordningen. Detta gäller även om bevakningen bedrivs i brottsbekämpande syfte. När vi nedan analyserar dataskyddsregleringen kommer vi därför att förhålla oss till regleringen i dataskyddsförordningen.

7.2 Vilken bevakning kommer överhuvudtaget att omfattas av ett eventuellt undantag från tillståndsplikten?

Ett undantag kommer givetvis endast att gälla sådan bevakning som kamerabevakningslagen (2018:1200) reglerar. Som framgått i avsnitt 3.3.2 är kamerabevakningslagen inte tillämplig på kameror som är handmanövrerade eller manövrerade på plats (3 § 1 kamerabevakningslagen). I den mån aktörer i kollektivtrafiken eller på flygplatser använder sig av sådana kameror omfattas bevakningen alltså inte av kamerabevakningslagen och något tillstånd ska följaktligen inte sökas för bevakningen.

För att kamerabevakningslagen ska vara tillämplig måste bevakningen avse personbevakning (3 § 1 kamerabevakningslagen). Med personbevakning avses att en person kan identifieras genom bevakningen. Det krävs att sådana kännetecken kan iaktas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja de personer som iaktas från andra personer. Så är fallet om hela personen eller personens ansikte syns tydligt. Även sådant som utmärkande klädsel, speciella kroppsrörelser eller särskild kroppsbyggnad kan möjliggöra identifiering (prop. 2017/18:231 s. 137). Om en viss bevakning som förknippas med kollektivtrafik eller järnvägstrafik avser ett område där det inte rör sig människor, eller människor inte kan identifieras genom bevakningen, så är lagen inte tillämplig, eftersom det inte handlar om personbevakning. Något tillstånd ska följaktligen inte sökas för sådan bevakning. Exempel på sådana fall kan vara bevakning av vissa delar av bangårdar, spårområden och depåer.

Som framgått i avsnitt 3.3.2 räcker det inte att det handlar om personbevakning för att kamerabevakningslagen ska vara tillämplig. Det måste därutöver vara fråga om varaktig eller upprepad personbevakning. Med varaktig personbevakning avses t.ex. bevakning med en kamera som under en längre tid är placerad på eller riktad mot en plats där människor normalt vistas, t.ex. i en vänthall eller i en buss. 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 emellertid betraktas som regelbunden om det är fråga om systematisk användning av bevakningsutrustning. Kameror som riktas ut från

ett fordon omfattas av lagen om användningen innebär att människor ofta passerar i kamerans upptagningsområde på ett sätt som gör dem möjliga att identifiera, så länge kameran inte kan anses vara manövrerad på platsen. Om kameran används på ett sätt som endast innebär enstaka fall av helt kortvarig personbevakning är lagen inte tillämplig (prop. 2017/18:231 s. 137).

Att kamerabevakningslagen enbart gäller sådan personuppgiftsbehandling som tar sikte på varaktig eller upprepad personbevakning är en skillnad mot regleringen i dataskyddsförordningen som tar sikte på all personuppgiftsbehandling. Kamerabevakningslagen har alltså ett snävare tillämpningsområde än dataskyddsförordningen.

Även om kamerabevakningslagen är tillämplig för en viss bevakning som bedrivs i kollektivtrafiken eller på en flygplats är det emellertid inte säkert att tillståndsplikten i kamerabevakningslagen gäller. För att tillståndsplikt ska gälla ska bevakningen avse en plats dit allmänheten har tillträde. Med sådana platser avses exempelvis gator, torg och parker men också transportmedel som används för allmänna kommunikationer eller evenemang dit vem som helst kan lösa en biljett (prop. 2017/18:231 s. 59). Om bevakningen däremot avser en plats dit allmänheten inte har tillträde, t.ex. ett järnvägsspår eller en uppställningsplats för fordon, gäller inte tillståndsplikt.

För att bevakningen ska omfattas av tillståndsplikt krävs dessutom att den ska bedrivas av en myndighet, eller någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning (7 § kamerabevakningslagen). I propositionen till kamerabevakningslagen uttalades att när det gäller kollektivtrafik bör bestämmelsen i princip omfatta sådan verksamhet, oavsett vilket typ av subjekt som bedriver den (prop. 2017/18:231 s. 61). Trots detta tydliggörande har vår kartläggning visat att kollektivtrafikaktörer förutspår vissa situationer där viss trafik eventuellt inte är att anse som en uppgift av allmänt intresse som är fastställd på det sätt som anges i 7 § kamerabevakningslagen (se avsnitt 5 och 6.4). Även om utgångspunkten numera måste vara att tillståndskravet omfattar bevakning i kollektivtrafik, oavsett om det handlar om kommersiell eller icke kommersiell kollektivtrafik, och oavsett vilken aktör som bedriver trafiken, kan det finnas vissa situationer då bevakning kommer att falla utanför tillståndsplikten. Detta med hänsyn till att viss trafik möjligen inte är att bedöma som

en uppgift av allmänt intresse som är fastställd på det sätt som anges i 7 § kamerabevakningslagen. Sådan trafik kommer inte att träffas av ett utökat undantag från tillståndsplikten.

När det gäller sådan bevakning som ett utökat undantag inte kommer att träffa regleras den redan i dag huvudsakligen direkt genom dataskyddsförordningen. Motsvarande kommer att gälla om tillståndsplikten tas bort för viss bevakning i fråga om allmänna transportmedel och stationer. Vi återkommer nedan till fördelarna med en sådan ordning.

7.3 Vilken bevakning tar behovet av ett utökat undantag sikte på?

Vår bedömning: Behovet av ett utökat undantag tar primärt sikte på bevakning i fordon som används i kollektivtrafik samt på stationer och andra platser i anslutning till kollektivtrafik. Behovet tar även sikte på flygplatser och kringliggande områden.

Vi ska alltså analysera ett utökat undantag för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer. Begreppen allmänna transportmedel och stationer har dock, under arbetets gång, visat sig inte vara alldeles enkla att förhålla sig till. Någon definition i författning gällande begreppens närmare innebörd synes inte finnas. Vi har inte heller hittat någon närmare vägledning i förarbeten. I diskussioner med aktörer har det vidare inte rätt samstämmighet om hur dessa begrepp närmare ska förstås. I sin vidaste mening bör dock allmänna transportmedel kunna ta sikte på alla kommunikationer som allmänheten kan, eller under vissa förutsättningar har rätt att, ta del av. En sådan tolkning av begreppet innebär att det utöver kollektivtrafik kan omfatta t.ex. taxi, skolbussresor, turist- och beställningstrafik, nöjesresor samt olika former av sjukvårdstransporter. Allmänna transportmedel bör också kunna inkludera viss godstrafik. Begreppet stationer bör ta sikte på en lokal för bestämd busstrafik eller spårbunden trafik. En station kan emellertid även avse en på- och avstigningsplats för kollektivtrafik utan att det finns en stationsbyggnad kopplad till platsen. Huruvida begreppet station kan omfatta även andra ytor, t.ex. gångstråk mellan olika plattformar, har det rätt delade meningar om i våra kontakter med aktörer inom sektorn.

Det har blivit tydligt att begreppen allmänna transportmedel och stationer inte svarar mot det behov av ett utökad undantag som framkommit genom vår kartläggning. Behovet som finns tar nämligen inte sikte på alla former av transporter som erbjuds allmänheten eller kan ses som allmänna transportmedel. Behovet av ett utökad undantag tar i stället sikte på fordon som används i kollektivtrafik samt på stationer och andra platser i anslutning till på- och avstigning i kollektivtrafik. Slutligen tar behovet sikte på flygplatser och kringliggande områden. Vi återkommer till detta i avsnitt 7.6.1.

Mot bakgrund av behovsbilden kommer vi framöver inte att använda oss av begreppet allmänna transportmedel. I stället kommer vi att använda oss av uttrycket fordon som används i kollektivtrafik. Uttrycket får anses vara snävare än begreppet allmänna transportmedel varför det inte finns några hinder mot att använda den terminologin (se mer om begreppet i avsnitt 7.6.1).

I fråga om vilka platser som ett utökad undantag eventuellt bör omfatta måste de ses i ljuset av behovsbilden. Vår kartläggning visar att reformbehovet inte begränsas till stationer. Mot bakgrund av detta och då våra direktiv ger oss utrymme att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågor som ska utredas särskilt ser vi inga hinder mot att överväga ett utökad undantag från tillståndsplikten även i fråga om andra platser än stationer.

7.4 Bör ett utökad undantag från tillståndsplikten införas?

Vår bedömning: Tillståndsförfarandet medför flera problem i fråga om bevakning i kollektivtrafiken samt på flygplatser. Tillståndskravet – som utgör en administrativ pålaga i förhållande till data-skyddsregleringen – medför inledningsvis krav på omfattande administration. Tillståndsförfarandet är tids- och resurskrävande. Förfarandet hindrar vidare att bevakning kan användas på ett flexibelt sätt och leder dessutom till gränsdragningsproblem i förhållande till sådan bevakning som inte är tillståndspliktig. I vissa fall söks därför inte tillstånd trots att behov finns.

Kamerabevakning är ett verktyg som används för att öka tryggheten i kollektivtrafiken. Otrygghet i kollektivtrafiken påverkar kollektivtrafiken negativt och kan leda till att samhällets mål för

kollektivtrafiken inte uppnås. Behovet av kamerabevakning i kollektivtrafiken är, till följd av problem med brottslighet och ordningsstörningar, stort. Nyttan av bevakning upplevs vidare som stor, inte bara för att öka tryggheten i kollektivtrafiken, utan i förlängningen även i brottsbekämpningen. Bevakning behövs dessutom för att förhindra olyckor och begränsa verkningar av eventuella terrorattentat. Bevakningsintresset är med andra ord starkt i många fall. Även i fråga om bevakning av flygplatser finns ett starkt bevakningsintresse.

Slutsatsen är att tillståndskravet motverkar en effektiv och ändamålsenlig användning av kamerabevakning i kollektivtrafiken och av flygplatser. Mot den bakgrunden och med beaktande av dels behovet och nyttan av bevakning, dels det starka generella bevakningsintresset är det angeläget att bevakning inte försvåras såvida det inte kan motiveras av starka integritetsskäl. Oberoende av ett tillståndsförfarande finns numera ett långtgående integritetsskydd genom regleringen i dataskyddsförordningen. Bevakning står dessutom inte alltid i motsats till integritetsintresset, utan kan tvärtom förstärka detta. Ett utökat undantag från tillståndsplikten bör därför införas i fråga om bevakning i kollektivtrafiken och av flygplatser.

7.4.1 Tidigare överväganden i frågan

Inledning

Ett tillståndskrav fanns redan i lagen (1977:20) om TV-övervakning och har därmed gällt under lång tid i svensk rätt. Tillståndskravet är avsett att garantera ett starkt skydd mot bevakning av enskilda och samtidigt ge ändamålsenliga möjligheter till kamerabevakning (se t.ex. prop. 2017/18:231 s. 58). Frågan om ett tillstånd bör gälla för kamerabevakning är dock, som vi konstaterat i vårt delbetänkande Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62 s. 135) inte en gång för alla given, utan är beroende av flera faktorer. Samhället förändras, liksom behoven av kamerabevakning, synen på integritetsaspekter och skyddet för den personliga integriteten. Skälen för ett tillståndsförfarande kan därmed över tid bli mer eller mindre starka.

Propositionen En ny kameraövervakningslag

Inför att kameraövervakningslagen infördes anfördes att tillståndsplikten bör tas bort i de fall där det finns ett mycket starkt objektivt intresse av kameraövervakning för att förebygga brott eller att förhindra olyckor och där det således inte är påkallat med en individuell prövning i varje enskilt fall. Det framhölls också att det, för att en särreglering ska vara motiverad, krävs att de grupper som undantas från kraven på tillstånd generellt har ett starkt intresse av att kunna använda övervakningsutrustning samt att särregleringen täcker in en stor del av de fall av övervakning som den utvalda kategorin kan ha intresse av att bedriva (prop. 2012/13:114 s. 50 och 51 och prop. 1997/98:64 s. 35).

Tunnelbaneundantaget motiverades mer specifikt av att tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer ofta är brottsutsatta. Ett annat argument var att kameraövervakning på dessa platser behövs för att förhindra och begränsa verkningarna av olyckor. Vidare anfördes att människor ofta känner sig mer utsatta i tunnelbana än på andra allmänna platser. Övervakningsintresset konstaterades vara mycket starkt. Det framhölls också att de personer som övervakas normalt är de som skyddas av övervakningen (prop. 2012/13:115 s. 66).

Redan inför att tunnelbaneundantaget infördes övervägdes om även andra allmänna transportmedel och kommunikationer borde omfattas av ett undantag från tillståndsplikten. I propositionen anfördes följande (prop. 2012/13:115 s. 66 och 67).

Som vissa remissinstanser konstaterar kan det finnas ett starkt intresse av att övervaka även andra typer av allmänna kommunikationsmedel och hållplatser. Såväl intresset av kameraövervakning som integritetsskyddsintresset gör sig emellertid gällande med varierande styrka för olika typer av hållplatser och kommunikationsmedel. Vissa hållplatser är ofta utsatta för brott medan andra inte är det. Integritetsintresset kan göra sig starkare gällande vid övervakning av t.ex. busshållplatser och spårvägsstationer som ligger i direkt anslutning till trottoarer där många människor som inte färdas med de allmänna kommunikationsmedlen skulle omfattas av övervakningen.

När det gäller allmänna transportmedel är vidare intresset av att övervaka i brottsförebyggande syfte normalt sett större i lokalbussar och pendeltåg som färdas kortare sträckor än när det gäller bussar och tåg som färdas längre sträckor, t.ex. SJ 2000.

Vid kameraövervakning av allmänna transportmedel och hållplatser finns det alltså i många fall ett behov av att göra en prövning i det enskilda fallet. Sådan övervakning bör därför inte generellt undantas från kravet på tillstånd.

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd samt propositionen En ny kamerabevakningslag

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd återkom till frågan om kamerabevakning som avser järnvägstrafik och stationsområden borde få ske utan tillstånd. Som skäl för detta hade bl.a. anförts att det förekommer brottslighet av viss typ och viss omfattning på sådana platser, t.ex. i stationshus och på perronger. Vidare hade det bl.a. pekats på olycksrisker på järnvägslinjen, inklusive vid plankorsningar. Utredningen framhöll följande (SOU 2017:55 s. 277).

Vad gäller järnvägen som sådan kan kamerabevakning ske tillståndsfritt av platser dit allmänheten inte har tillträde, såsom spårområden och bangårdar. På de platser där både passagerare och andra människor får uppehålla sig gör sig påtagliga integritetshänsyn gällande. Samtidigt föreslås nedan att möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning ska öka för ändamål som avser brottsbekämpning och motverkande av olyckor. Med hänsyn härtill saknas skäl att göra undantag från tillståndskravet.

Flera remissinstanser, däribland Stockholms läns landsting, SJ AB och Jernhusen AB, förespråkade att undantaget för tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer borde utvidgas till att omfatta i princip all järnvägs- och kollektivtrafik. Med anledning av de synpunkterna anfördes, i propositionen till kamerabevakningslagen (prop. 2017/18:231 s. 81), följande.

Det kan först konstateras att det undantag för tunnelbanestationer som nu föreslås också är avsett att omfatta områden innanför stationens spärrlinje som är avsedda för annan spårbunden trafik, exempelvis pendeltåg. Enligt regeringens uppfattning finns det goda argument för att därtill införa ett utökat undantag från tillståndskravet för järnvägs- och kollektivtrafik. Det finns emellertid inte underlag att behandla frågan i detta lagstiftningsärende.

Det framhölls dock att den nya kamerabevakningslagen kommer innebära förbättrade möjligheter att få tillstånd vid kamerabevakning av övriga allmänna transportmedel och stationer för brottsbekämpande och trygghetsskapande syften.

7.4.2 Utgångspunkter för bedömningen av om ett utökat undantag från tillståndsplikten bör införas

Inledningsvis ska något sägas om betydelsen av tidigare överväganden i frågan. Som framgått motiverades tunnelbaneundantaget ursprungligen till stor del av att tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer ofta är brottsutsatta, medan en individuell prövning ofta är påkallad i fråga om bevakning i annan kollektivtrafik. Argumenten togs till intäkt för att begränsa undantaget från tillståndsplikten till tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer. Dessa förarbetsuttalanden får emellertid, till följd av den nya dataskyddsregleringen, till stor del anses överspelade. Dataskyddsregleringen medför nämligen krav på individuella bedömningar innan en ny personuppgiftsbehandling påbörjas (se avsnitt 3.3.1 och 7.4.5). Detta gäller även sådan bevakning som är undantagen från tillståndsplikt enligt kamerabevakningslagen. Ett eventuellt utökat undantag från tillståndsplikten kommer alltså inte att medföra en presumtion för att bevakning är tillåten. Vid ett eventuellt utökat undantag måste prövningen av om ett fordon eller område är lagligt att bevaka göras utifrån regleringen i dataskyddsförordningen. Detta gäller för övrigt även i fråga om bevakning som numera påbörjas i tunnelbana.

Motsvarande resonemang gör sig gällande i fråga om sådana platser i kollektivtrafiken där både resenärer och andra människor uppehåller sig. I tidigare förarbeten har det faktum att andra än resenärer kan befinna sig på vissa kollektivtrafikplatser ansetts utgöra ett skäl mot ett utökat undantag. Detta eftersom påtagliga integritetshänsyn då gör sig gällande. Mot bakgrund av att regleringen i dataskyddsförordningen innebär att en bedömning utifrån omständigheterna i varje fall numera ska göras inför en ny personuppgiftsbehandling, kan argumentet inte längre väga särskilt tungt när frågan om ett utökat undantag övervägs. Däremot kan sådana faktorer som att även andra än resenärer riskerar att filmas i stor utsträckning, få betydelse för om bevakningen är rättsenlig enligt dataskyddsförordningen. Sådana omständigheter kan också få betydelse för vilka åtgärder som

måste vidtas för att skydda den personliga integriteten i samband med en bevakning. I sammanhanget bör dock också framhållas att brottslighet och otrygghet på kollektivtrafikplatser inte enbart påverkar resenärer negativt utan även andra som uppehåller sig där.

En omständighet av betydelse för frågan om ett utökat undantag bör införas är vilka problem som tillståndskravet medför. Frågan hänger nära samman med bevakningsintresset samt behovet och nyttan av kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser. Det bör, precis som tidigare, finnas ett stort behov av metoden för att ett undantag ska vara motiverat. Vilket integritetsskydd som finns om tillståndskravet slopas är också viktigt att ta hänsyn till. Att integritetsskyddet är tillräckligt långtgående är en förutsättning för att ett utökat undantag ska kunna införas. Nedan analyserar vi dessa frågor. I viss mån återkommer vi till argument som framgått i avsnitt 6.

7.4.3 Tillståndskravet medför flera problem i verksamheterna

Inledningsvis ska något sägas om tillståndskravets positiva effekter. I propositionen till kamerabevakningslagen uttalades att utöver att garantera ett starkt integritetsskydd underlättar ett tillståndskrav för tillsynsarbetet och ger goda förutsättningar för tillsynsmyndigheten att i förväg göra bedömningar av kamerabevakningens tillåtlighet. När ett tillstånd väl har meddelats får den som bedriver kamerabevakningen ett klart besked att rätta sig efter i stället för att riskera invändningar och tillsynsprocesser efter det att kamerabevakningen har kommit igång (prop. 2017/18:231 s. 55). Under förutsättning att villkor i tillståndet följs är risken att drabbas av korrigerande åtgärder givetvis begränsade.

Även om tillståndsförfarandet ur ett verksamhetsperspektiv i och för sig kan medföra nu nämnda positiva effekter, visar vår kartläggning att tillståndskravet medför flera negativa effekter. I avsnitt 5 och 6 har de problem som tillståndsförfarandet medför beskrivits relativt ingående. För en utförlig beskrivning av problemen hänvisas till de avsnitten. Här ska bara kort konstateras att tillståndsförfarandet ställer krav på omfattande administration och är tids- och resurskrävande. Som framgått i avsnitt 3.3.2 medför kamerabevakningslagen vissa administrativa lättnader jämfört med tidigare, t.ex. genom att krav på statistik över brottsligheten på den aktuella platsen

i förhållande till brottslighet på andra jämförbara platser inte längre behövs (prop. 2017/18:231 s. 73). Samtidigt har kraven på uppgifter i en ansökan till viss del utökats bl.a. med hänsyn till regleringen om konsekvensbedömningar i dataskyddsregleringen (prop. 2017/18:231 s. 74). Kraven på administration enligt dataskyddsförordningen gäller dessutom utöver de krav på administration som tillståndskravet medför (6 § kamerabevakningslagen). Även om kraven på vad en tillståndsansökan ska innehålla har utformats i nära linje med dataskyddsregleringen, och även om samma uppgifter i viss mån kan användas under tillståndsförfarandet, innebär tillståndskravet en administrativ påлага i förhållande till regleringen i dataskyddsförordningen.

I förhållande till regleringen i dataskyddsförordningen medför tillståndskravet nämligen ett nytt administrativt förfarande vid varje ny bevakning. Ett tillståndsförfarande aktualiseras därmed även om en kommande bevakning ska bedrivas under liknande förhållanden som en bevakning som redan bedrivs enligt ett tillstånd. Detta är, ur ett administrativt perspektiv, en viktig skiljelinje i förhållande till dataskyddsregleringen. Enligt regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd underlättas nämligen administration och byråkrati gällande liknande behandlingar. Av artikel 35.1 i dataskyddsförordningen framgår att en konsekvensbedömning kan omfatta en serie av liknande behandlingar som medför liknande höga risker. I skäl 92 till förordningen anges vidare att det ibland kan vara förnuftigt och ekonomiskt att en konsekvensbedömning avseende dataskydd inriktar sig på ett vidare område än ett enda projekt. Även av de riktlinjer som antagits av artikel 29-gruppen framgår att en enda konsekvensbedömning kan användas för att bedöma flera behandlingar som liknar varandra. Ett exempel som ges är att en järnvägsoperatör kan täcka videoövervakning på samtliga tågstationer med en gemensam konsekvensbedömning (Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen ”sannolikt leder till en hög risk” i den mening som avses i förordning 2016/679, WP 248 rev. 01).

Efter en genomförd konsekvensbedömning krävs i vissa fall att den personuppgiftsansvarige samråder med och får svar från tillsynsmyndigheten innan en kamerabevakning påbörjas. I nuläget ersätter tillståndsförfarandet i praktiken skyldigheten att förhandssamråda. Om tillståndskravet tas bort kommer samrådsskyldigheten att kvar-

stå. Samråd kommer bli aktuellt om en genomförd konsekvensbedömning visar att risken för de registrerades integritet är fortsatt hög även efter vidtagna säkerhetsåtgärder (skäl 94 till förordningen och WP 248 rev. 01 s. 21). Hur ofta samrådsskyldigheten kommer att aktualiseras i fråga om kamerabevakning av en allmän plats är beroende av flera faktorer. Som exempel kan nämnas den personuppgiftsansvariges tidigare erfarenhet av bevakningar och säkerhetsåtgärder. Om en aktör ska påbörja en bevakning som i relevanta delar liknar en bevakning som tidigare bedrivits enligt ett tillstånd, bör utgångspunkten t.ex. vara att det inte krävs ett samråd inför den nya bevakningen. I jämförelse med ett tillståndskrav innebär ett förhandssamråd därmed en administrativ lättnad. Samråd kommer nämligen inte, som ett tillståndsförfarande, att aktualiseras inför varje enskild ny bevakning. I ett fall då samråd aktualiseras kan det dessutom omfatta flera liknande bevakningar, vilket också innebär en administrativ fördel i jämförelse med ett tillståndsförfarande. Vidare kan den personuppgiftsansvarige dra nytta av ett förhandssamråd när det gäller framtida bevakningar av liknande slag, vilket rimligen leder till färre samråd på sikt. Slutsatsen är därmed att administration och byråkrati inför nya bevakningar kommer att bli mindre och mer ändamålsenlig utan ett tillståndskrav.

Utöver de administrativa nackdelar som tillståndsförfarandet medför förhindrar det aktörerna att möta tillfälliga eller hastigt uppkomna behov av kamerabevakning. Tillståndskravet hämmar vidare utvecklingen av metoden och medför gränsdragningsproblem i förhållande till sådan bevakning som inte är tillståndspliktig. Slutligen leder tillståndsförfarandet till kostnader för administration (se avsnitt 5 och 6).

Sammantaget innebär tillståndsförfarandet att aktörer i kollektivtrafiken och flygplatshavare inte ges förutsättningar att använda kamerabevakning på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt. Det har framkommit att fordon och områden i kollektivtrafiken i vissa fall därför inte bevakas, trots att behov finns. Detsamma gäller i fråga om bevakning av flygplatser och kringliggande områden.

7.4.4 Behoven och nyttan av bevakning

Tillståndskravet medför alltså flera negativa effekter. För att ett utökat undantag från tillståndsplikten ska vara motiverat bör det emellertid finnas ett påtagligt behov av bevakning. När tunnelbaneundantaget infördes konstaterades övervakningsintresset vara starkt med hänsyn till brottsutsatthet och risk för olyckor. Det kan visserligen konstateras att miljön i en tunnelbana i viss mån utmärker sig i förhållande till miljön i annan kollektivtrafik. Området är klart avgränsat och människor som vistas på platsen gör det i princip uteslutande för att resa kollektivt. Persontätheten är ofta hög och resvägarna flexibla. Miljön är därmed gynnsam för olika typer av brott. Det har emellertid, bland kollektivtrafiksaktörer, rått samstämmighet om att brottsutsattheten i kollektivtrafiken inte är ett problem enbart i tunnelbana. Brottslighet förekommer i varierande grad, också i annan kollektivtrafik. Bilden har bekräftats av Polismyndigheten.

I avsnitt 5 och 6 har det relativt ingående beskrivits hur problemen med brottslighet i kollektivtrafiken ser ut i dag. Här ska bara nämnas att problemen inte enbart finns i storstäder, utan även på andra orter och på landsbygden. Problemen upplevs som särskilt påtagliga i särskilt utsatta områden. Problemen finns i olika fordon för kollektivtrafik och på olika platser i kollektivtrafiken, t.ex. på och i anslutning till stationer och terminaler och på andra knutpunkter för kollektivtrafik. I propositionen till kamerabevakningslagen uttalades att vissa typer av platser på grund av platsens karaktär i princip bör kunna förutsättas vara brottsutsatta utan att det behöver bevisas i det enskilda fallet. Som exempel angavs vissa knutpunkter för allmänna kommunikationer (prop. 2017/18:231 s. 66 och 67). Ett särskilt område som återkommande har lyfts som problematiskt av aktörer på kollektivtrafikområdet är vidare gångstråk i anslutning till plattformar och terminaler. Det har också framkommit att det i vissa fall kan finnas problem på enstaka hållplatser.

Miljön på sådana kollektivtrafikplatser som nyss beskrivits skiljer sig på vissa avgörande punkter från miljön i tunnelbana. En viktig skillnad i sammanhanget är att platserna många gånger inte är klart avgränsade. Detta kan dock inte väga särskilt tungt i fråga om ett utökat undantag från tillståndsplikten bör införas. Däremot innebär det vissa utmaningar när ett undantag ska formuleras i författning. En annan skillnad är att andra kollektivtrafikplatser till stor del även

nyttjas av andra människor än kollektivtrafikresenärer. Bevakning på en sådan plats kommer därmed många gånger att omfatta även andra personer än resenärer. På de platser där både resenärer och andra människor får uppehålla sig gör, som Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd anförde, påtagliga integritetshänsyn sig gällande (SOU 2017:55 s. 276 och 277). Som framgått kan sådana faktorer emellertid inte längre vara avgörande för frågan om ett undantag bör införas. Däremot kan de få betydelse för om en bevakning är rättsenlig enligt dataskyddsförordningen. Vi återkommer till betydelsen av integritetsaspekter nedan.

Det går dock även att dra vissa paralleller mellan miljön i tunnelbana och miljön på andra kollektivtrafikplatser. Liksom i tunnelbana handlar det inledningsvis ofta om platser där ett stort antal människor vistas samtidigt, vilket i sig skapar en brottsgynnsam miljö. I andra fall gäller dock motsatt förhållande, dvs. det är få människor som passerar platsen, t.ex. en hållplats som ligger i utkanten av ett samhälle. En sådan plats kan emellertid också, med hänsyn till platsens karaktär, vara brottsutsatt.

En annan likhet mellan miljön i tunnelbana och miljön på andra kollektivtrafikplatser är att resenärers valmöjligheter att vistas på platserna ofta är begränsade. Om ett brott begås i ett fordon är den brottsutsatta dessutom många gånger särskilt utsatt, eftersom personens handlingsfrihet att omedelbart lämna platsen är begränsad. Brottsutsattheten i kollektivtrafik får mot den bakgrunden, generellt sett, betraktas som större än på många andra platser i samhället, vilket har bekräftats av Polismyndigheten. Genom vår kartläggning har det framkommit att typen av brottslighet dessutom är likartad i såväl tunnelbana som i annan kollektivtrafik. Det handlar om olika former av brott, t.ex. tillgreppsbrott, narkotikabrott, ofredanden, våldsbrott och sexualbrott. Kollektivtrafiken är dessutom i sig ett särskilt mål för terroristbrott gentemot samhället. Som framgått tidigare begås brottsliga handlingar såväl mot resenärer och allmänheten som mot personal i kollektivtrafiken. Vår kartläggning visar vidare att det såväl i tunnelbana som i annan kollektivtrafik i varierande grad finns problem med ordningsstörningar (se avsnitt 5 och 6).

En slutsats som kan dras av vår kartläggning är att behovet av kamerabevakning tar sikte på att öka tryggheten i kollektivtrafiken genom att minska risken för brott och ordningsstörningar. Bevak-

ning behövs dessutom för att förhindra olyckor och begränsa verkningar av eventuella terrorattentat. Det generella bevakningsintresset är med andra ord starkt.

Det är en rimlig utgångspunkt att problem med brottslighet och ordningsstörningar påverkar resenärer och andra som vistas i kollektivtrafiken negativt. Oordning och brottslighet på sådana platser kan nämligen drabba enskilda resenärer och kan även leda till en generell känsla av otrygghet bland dem som vistas där. I värsta fall kan resenärer avskräckas från att åka kollektivt. Detta kan i sin tur medföra att kollektivtrafiken inte når upp till samhällets målsättningar, t.ex. vad gäller omfattningen av det kollektiva resandet, kollektivtrafikens nåbarhet, minskad trängsel i städer och minskade utsläpp (se t.ex. WSP Analys & Strateg, Slutrapport 2016-07-01, Fördubblad marknadsandel för kollektivtrafik till år 2030, hur kan vi nå dit och vad blir konsekvenserna? <https://www.miljomal.se/etappmalen/Begransad-klimatpaverkan/Utslapp-av-vaxthusgaser-fran-inrikes-transporter/>, hämtat 2018-11-06). Det kan emellertid inte heller uteslutas att bevakning kan leda till att vissa resenärer avstår från att åka kollektivt med hänsyn till att de känner obehag av att bli bevakade.

Aktörer på kollektivtrafikområdet har framhållit effekterna av kamerabevakning i det trygghetsskapande arbetet som påtagliga. Detta gäller särskilt i de fall bevakning kombineras med annat trygghetsskapande arbete. Aktörerna har vidare menat att bevakning i viss mån leder till minskad brottslighet och minskade ordningsstörningar. Vidare har de poängterat att verkningarna av brott och ordningsstörningar kan minimeras genom bevakning i kombination med andra insatser.

Nyttan av kamerabevakning är emellertid omdiskuterad. Området är svårforskat, bland annat av metodologiska skäl. Forskning, som primärt tar sikte på brottspreventiva effekter, får dock sägas visa att kamerabevakning på allmänna platser kan minska viss planerad brottslighet, t.ex. tillgreppsbrottslighet. Forskning talar vidare för att bevakning ger dessa positiva effekter under förutsättning att bevakningen kombineras med andra insatser (se mer om forskning i avsnitt 4). Det är ett rimligt antagande att motsvarande effekter kan uppnås vid bevakning i kollektivtrafiken. Det är också rimligt att tro att kamerabevakning i viss mån kan leda till minskade ordningsstörningar, samt begränsa effekterna av ordningsstörningar. Den nytta

som aktörerna på kollektivtrafikområdet i praktiken upplever ska inte underskattas.

En annan slutsats som kan dras av vår kartläggning är att nyttan av bevakning i kollektivtrafiken i förlängningen upplevs som stor även i Polismyndighetens brottsbekämpande arbete, inte minst i den utredande verksamheten. Vid misstänkta brott i kollektivtrafiken kan Polismyndigheten begära ut material från bevakningskameror. Polismyndigheten har gett flera exempel på hur gärningspersoner kunnat lagföras som en direkt följd av att händelseförloppet har fångats på bild. Inspelat material tillmäts erfarenhetsmässigt dessutom ett högt bevisvärde i rättegångar. Kamerabevakning bidrar på så sätt i förlängningen till ökad rättssäkerhet vid lagföring av brott. Effekterna av kamerabevakning för att kunna klara upp brott synes onekligen vara positiva (se även delbetänkande av Blåljusutredningen, SOU 2018:2 s. 118, som kommit till samma slutsats). Av uppgifter från Polismyndigheten har också framkommit att tillgången till material från bevakningskameror i flera fall lett till att felaktigt misstänkta gärningspersoner kunnat avföras från utredningar. Kamerabevakning i kollektivtrafik kan därmed i förlängningen bidra till ökad rättssäkerhet.

Avslutningsvis ska något sägas om bevakningsbehovet i fråga om flygplatser och kringliggande områden. Säkerhet på flygplatser omfattas av särskild reglering. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002 finns regler och gemensamma grundläggande standarder för luftfartsskydd. I bilaga 1 till förordningen fastställs gemensamma grundläggande standarder för att skydda den civila luftfarten mot olagliga handlingar. Av avsnitt 1.5 i bilagan framgår att övervakning, patrullering och andra fysiska kontroller ska vidtas på flygplatser och, vid behov, i angränsande områden till vilka allmänheten har tillträde, så att det blir möjligt att upptäcka personer som uppträder misstänkt och sårbarheter som skulle kunna utnyttjas för att begå olagliga handlingar samt att hindra personer från att begå sådana handlingar. Lagen om luftfartsskydd (2004:1100) innehåller kompletterande bestämmelser till förordning (EG) nr 300/2008.

Det finns alltså en skyldighet i författning att bedriva övervakning på flygplatser i brottsbekämpande syfte. Redan mot den bakgrunden får bevakningsintresset anses vara starkt. Aktörer på området har bekräftat det starka bevakningsintresset och poängterat att

behovet av kamerabevakning är stort (se avsnitt 5.4.7 och 5.4.8). Nyttan av bevakning upplevs vidare som stor. Liksom gällande bevakning i kollektivtrafiken kan bevakning av flygplatser i förlängningen även gynna Polismyndighetens brottsbekämpande arbete och leda till ökad rättssäkerhet. Bevakning leder därmed till stärkt samverkan mellan aktörer på kollektivtrafikområdet respektive flygplatsbygghavare och Polismyndigheten i det brottsbekämpande och trygghetskapande arbetet (jfr den uttalade målsättningen i fråga om samverkan i prop. 2017/18:231 s. 68). På så sätt uppnås en mer effektiv brottsbekämpning, vilket gynnar samhället i stort.

Sammantaget finns ett stort behov av bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser. Bevakningsintresset är starkt. Nyttan av metoden upplevs vidare som stor inte bara i det trygghetskapande arbetet i kollektivtrafiken och i säkerhetsarbetet på flygplatser, utan i förlängningen även i brottsbekämpningen. Det är mot den bakgrunden viktigt att bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser inte försvåras genom ett tillståndsförfarande, såvida inte starka integritetsskäl talar för ett sådant förfarande. Frågan är då om tillståndskravet kan motiveras av integritetsskäl.

7.4.5 Kan tillståndsplikten motiveras av integritetsskäl?

Vilket integritetsskydd finns om tillståndsplikten slopas?

Tillståndspliktens förhållande till regleringen i dataskyddsförordningen

Som framgått syftar tillståndsplikten bl.a. till att garantera ett starkt integritetsskydd vid kamerabevakning. En förutsättning för att ta bort tillståndskravet är därför att det finns ett tillräckligt långtgående skydd för den personliga integriteten även utan ett tillståndskrav. Sedan tillståndsförfarandet tillkom har skyddet för den personliga integriteten i samband med kamerabevakning successivt stärkts, senast genom den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen. När det gäller bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser är det som framgått tidigare dataskyddsförordningen som är av särskilt intresse. Regleringen i dataskyddsförordningen gäller utöver regleringen i kamerabevakningslagen (6 § kamerabevakningslagen). Att så är fallet

innebär att en stor del av integritetsskyddet i samband med kamera-bevakning redan finns i annan dataskyddsreglering än kamerabevakningslagen. Innan vi går närmare in på att analysera innebörden av bestämmelserna som finns i dataskyddsförordningen ska något sägas om förhållandet mellan tillståndsplikten och regleringen i dataskyddsförordningen på ett generellt plan.

Dataskyddsförordningens syfte är att skydda grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till skydd av personuppgifter (artikel 1.2). Förordningen medför, som kommer framgå nedan, ett starkt integritetsskydd i kamerabevakningssammanhang. Förordningen ställer dock inte upp något krav på förhandstillstånd men möjliggör ett sådant i fråga om personuppgiftsbehandling som utförs av myndigheter eller personuppgiftsansvariga som utför en uppgift av allmänt intresse (artikel 36.5 i dataskyddsförordningen). Möjligheten har utnyttjats i fråga om kamerabevakning (7 § kamerabevakningslagen). Det svenska tillståndskravet i kamerabevakningslagen går alltså längre än regleringen i dataskyddsförordningen kräver.

Tillståndskravet innebär att bedömningen av en bevaknings rättshet görs på förhand av en utomstående myndighet. Genom tillståndsförfarandet hindras att kamerabevakning som inte tillgodoser integritetsaspekter i tillräcklig hög grad, ens kommer till stånd. Förutsättningarna för när en bevakning ska tillåtas är dessutom tydligt angivna i kamerabevakningslagen genom den s.k. intresseavvägningen med överviktsprincip (se 8 § kamerabevakningslagen, se även avsnitt 3.3.2). Intresseavvägningen har i förarbetena betraktats som en sådan tillåten nationell specificering som anpassar tillämpningen av förordningens bestämmelser i syfte att säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter (artikel 6.2 i dataskyddsförordningen, prop. 2017/18:231 s. 65).

Tillståndsplikten med dess intresseavvägning tillför, i förhållande till regleringen i dataskyddsförordningen, en förutsebarhet och säkerställer att både behovet av kamerabevakning och rätten till skydd för den personliga integriteten tillgodoses (jfr prop. 2017/18:231 s. 65). Om tillstånd beviljas förenas det vidare regelmässigt med villkor. Sådana villkor ger ett ytterligare skydd för integriteten under den tid som en bevakning pågår. Betydelsen av att en utomstående myndighet prövar integritetsaspekter inför att en bevakning påbörjas, och sätter upp villkor för bevakningen, ska inte underskattas.

Även om tillståndsförfarandet ur ett integritetsskyddsperspektiv alltså går längre än dataskyddsförordningen kräver, är det viktigt att hålla i minnet att tillståndskravet har utformats i nära linje med regleringen i dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:231 s. 60 f.). Det integritetsskydd som tillståndsförfarandet syftar till att upprätthålla har därmed i hög grad sin motsvarighet i dataskyddsregleringen.

Det svenska tillståndskravet har i förarbetena ansetts utgöra en precisering av den skyldighet att göra en konsekvensbedömning som i många fall hade gällt ändå enligt EU-regleringen. De krav på innehållet i en ansökan om tillstånd som ställs upp i kamerabevakningslagen har därför utformats i nära anslutning till dataskyddsförordningens reglering om konsekvensbedömningar (prop. 2017/18:231 s. 73). Som exempel kan nämnas att de uppgifter som sökande ska ange i en ansökan om tillstånd bl.a. ska ange den rättsliga grunden för bevakningen, bedöma riskerna för intrång i den personliga integriteten samt beskriva de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, dvs. här finns i viss mån ett krav på en konsekvensbedömning (11 § kamerabevakningslagen). Tillståndsplikten kommer i praktiken att träda i stället för dataskyddsförordningens reglering om förhandssamråd (jfr prop. 2017/18:231 s. 57). Vad regleringen om förhandssamråd förväntas ge för preventivt skydd får därför särskild betydelse om tillståndsplikten tas bort. Vi återkommer till detta nedan.

Huruvida det behövs en kompletterande intresseavvägning med överviktsprincip i svensk lagstiftning om tillståndsplikten tas bort för kollektivtrafik övervägs i avsnitt 7.5.2.

Regleringen i dataskyddsförordningen ger ett långtgående integritetsskydd oberoende av en tillståndsplikt

Nedan pekar vi på de i sammanhanget viktigaste integritetsskyddande delarna i dataskyddsförordningen. Eftersom det handlar om ett helt nytt EU-rättsligt regelverk är det inte möjligt att med säkerhet veta hur bestämmelserna närmare kommer att tolkas och tillämpas. Våra analyser måste ses mot den bakgrunden.

Utan ett tillståndskrav är det den som bedriver kamerabevakning, den personuppgiftsansvarige, som i första hand ska se till att kamerabevakningen är förenlig med regleringen i dataskyddsförordningen. Med ett tillståndskrav görs den kontrollen i stor utsträckning av

Datainspektionen. Ett borttaget tillståndskrav innebär därför en ansvarsförskjutning från Datainspektion till berörda aktörer.

I fråga om preventivt skydd, vilket är särskilt intressant när ett borttaget tillståndskrav övervägs, innehåller dataskyddsförordningen inledningsvis bestämmelser om när en kamerabevakning överhuvudtaget är tillåten. En grundläggande förutsättning är att det finns en rättslig grund för bevakningen. Dessa framgår av artikel 6.1. Av intresse i sammanhanget är grunden i led e som innebär att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Tillståndsplikten tar nämligen enbart sikte på sådan bevakning (7 § kamerabevakningslagen, se även artikel 36.5 i dataskyddsförordningen). Regeringen har, som framgått tidigare, bedömt att kollektivtrafik som regel bör ses som en uppgift av allmänt intresse (prop. 2017/18:231 s. 62). Därmed omfattas bevakning i kollektivtrafik som utgångspunkt av tillståndskravet även om viss gränsdragningsproblematik kan uppkomma i vissa fall (se avsnitt 5 och 6.4).

Regleringen om rättslig grund säkerställer tillsammans med principen om ändamålsbegränsning (artikel 5.1 b), som innebär att personuppgifter endast får behandlas för särskilda berättigade ändamål, att kamerabevakning endast utförs med rättsligt stöd och för legitima ändamål. Eftersom den rättsliga grunden och det specifika ändamålet måste fastställas och formuleras innan bevakningen påbörjas medför bestämmelserna ett grundläggande preventivt skydd för den personliga integriteten.

En central princip i sammanhanget är vidare principen om korrekthet som framgår av artikel 5.1 a. I artikeln anges att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. I dess engelska lydelse lyder artikeln enligt följande. Personal data shall be: processed lawfully, fairly and in a transparent manner in relation to the data subject. Artikeln kan sägas innebära att behandlingen av personuppgifter ska vara rättvis, skälig, rimlig och proportionerlig i förhållande till de registrerade. I ljuset av förordningens syfte, att skydda enskildas fri- och rättigheter, är det svårt att förstå artikeln på annat sätt än att personuppgiftsbehandlingen ska stå i rimlig proportion till den nytta som den innebär. Det betyder sannolikt att bevakningsintresset måste vägas mot de registrerades intressen av att inte bli bevakade innan bevakningen påbörjas (jfr prop. 2017/18:232 s. 142 och 143, prop. 2017/18:105 s. 47,

prop. 2017/18:231 s. 132, se även <https://www.datainspektionen.se/lagar-regler/dataskydds-forordningen/grundlaggande-principer/>; hämtat 2018-10-15).

Dataskyddsförordningen innehåller vidare bestämmelser som innebär att den som bedriver kamerabevakning måste vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, bl.a. för att skydda personuppgifter och säkerställa skyddet för den registrerades rättigheter (artikel 24.1). Vad som är lämpligt varierar naturligtvis utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Man skulle exempelvis kunna tänka sig att det krävs ett starkare skydd om bevakningen bedrivs på en plats där många människor rör sig, vilket ofta är fallet i kollektivtrafiken och på flygplatser, jämfört med ensligare platser. Att även andra personer än de som åker kollektivt befinner sig på en viss plats kan också påverka vilket skydd som krävs.

Vissa tekniska åtgärder kommer till något mer konkret uttryck genom bestämmelserna om s.k. inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (artiklarna 25.1 och 25.2). Kravet på inbyggt dataskydd innebär bl.a. att nödvändiga skyddsåtgärder ska vara integrerade i de system som används vid behandlingen. Som exempel på åtgärder som utgör ett inbyggt dataskydd kan nämnas loggning av vem som hanterat upptagningar från kamerabevakning, behörighetsstyrning och automatisk gallring. Kravet på dataskydd som standard innebär bl.a. att de automatiserade behandlingssystem som används för personuppgiftsbehandling endast ska ge möjlighet att samla in eller visa de personuppgifter som är nödvändiga med hänsyn till ändamålet (jfr prop. 2017/18:232 s. 454). För sådan personuppgiftsbehandling som utförs genom kamerabevakning skulle ett exempel på sådana åtgärder kunna vara användandet av integritetsvänlig teknik som möjliggör exempelvis maskning av privata bostäder, fönster eller portuppgångar, automatisk avidentifiering genom pixling eller att kameror sätts igång först efter ljuddetektion vid t.ex. skottlossning, specifika rörelsemönster, glaskross eller vid hotfulla situationer. Ett annat exempel skulle kunna vara att bevakning endast pågår under vissa tider då risken för brott och störningar är höga.

Ur ett integritetsskyddsperspektiv är även regleringen om lagringsminimering relevant (artikel 5.1 e). Regleringen säkerställer att material inte bevaras längre än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Principen om ansvarsskyldighet utgör en annan central integritets-skyddande princip i dataskyddsregleringen (artikel 5.2). Principen innebär i korthet att den personuppgiftsansvarige ansvarar för och ska kunna visa att personuppgifter har behandlats i enlighet med tillämplig dataskyddsreglering. Detta ansvar bör medföra ett starkt incitament för personuppgiftsansvariga att följa regleringen och för att dokumentera de överväganden och de bedömningar som gjorts enligt tillämpliga dataskyddsbestämmelser. Utan dokumentation blir det nämligen svårare att i ett tillsynsärende visa att den bevakning som bedrivs är tillåten.

Dataskyddförordningens bestämmelser innehåller dessutom ett extra starkt preventivt skydd för särskilt riskfyllda typer av personuppgiftsbehandlingar. I de fall där tillståndsfri kamerabevakning innebär särskilt höga integritetsrisker ställer dataskyddförordningen nämligen krav på att den som bedriver kamerabevakningen ska göra en konsekvensbedömning av dataskydd (artikel 35.1) och i vissa fall även samråda med tillsynsmyndigheten (artikel 36.1). Tillsynsmyndigheten ska upprätta och offentliggöra en förteckning över de typer av behandlingsverksamheter som omfattas av kravet på konsekvensbedömning avseende dataskydd (artikel 35.4) och får också ta fram en motsvarande förteckning med behandlingsverksamheter som inte kräver någon sådan konsekvensbedömning (artikel 35.5). Ett förslag på en förteckning av behandlingar som omfattas av kravet på konsekvensbedömning har, enligt uppgift från Datainspektionen, lämnats från Sverige till Europeiska Dataskyddsstyrelsen. I förslaget finns i nuläget inte exempel på kamerabevakning med, men listan kan komma att kompletteras.

Av regleringen i dataskyddförordningen följer att en konsekvensbedömning krävs vid systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning (artikel 35.3 c). I skäl 91 till förordningen nämns i detta sammanhang särskilt användning av optisk-elektroniska anordningar. Mot den bakgrunden bedömer vi att bestämmelserna om konsekvensbedömningar, även utan ett tillståndsförfarande, kommer att aktualiseras i hög grad vid kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser. Om kamerabevakning bedrivs på allmän plats i stor omfattning, exempelvis dygnet runt, ska den konsekvensbedömas.

En konsekvensbedömning ska enligt dataskyddförordningen bl.a. innehålla en bedömning av behovet av och proportionaliteten hos behandlingen i förhållande till syftet (artikel 35.7). Den ska också

innehålla en bedömning av riskerna för de registrerades rättigheter och friheter samt de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifter och för att visa att förordningen efterlevs. I de fall regleringen om konsekvensbedömning aktualiseras finns alltså relativt tydliga bestämmelser om hur en proportionalitetsbedömning ska gå till.

Efter en genomförd konsekvensbedömning krävs enligt data-skyddsförordningen i vissa fall att den personuppgiftsansvarige samråder med och får svar från tillsynsmyndigheten innan en kamerabevakning påbörjas. Som framgått kommer regleringen att aktualiseras om tillståndsplikten tas bort. Regleringen innebär att tillsynsmyndigheten involveras i arbetet med integritetsrisker redan inför att en kamerabevakning påbörjas. Samråd kommer sannolikt att bli aktuellt om en genomförd konsekvensbedömning visar att risken för de registrerades integritet är fortsatt hög även efter vidtagna säkerhetsåtgärder (skäl 94 till förordningen och WP 248 rev. 01 s. 21). Datainspektionen har framhållit att det kan vara svårt för vissa personuppgiftsansvariga att på egen hand avgöra om en behandling kommer medföra särskilda integritetsrisker. Om tillståndsplikten slopas har Datainspektionen därför framhållit att förhandssamråd, i vart fall initialt, kan bli vanliga när det gäller bevakning på sådana typer av platser i kollektivtrafiken där frågan om tillstånd inte tidigare har prövats. Vi delar den bedömningen. Inom ramen för förhandssamrådet har tillsynsmyndigheten en rad förebyggande befogenheter om den bedömer att det finns en risk för felaktig personuppgiftsbehandling. Tillsynsmyndigheten kan t.ex. lämna rekommendationer eller utfärda skriftliga varningar.

Syftet med regleringen om förhandssamråd är att tillvarata integritetsaspekter i situationer när personuppgiftsbehandling kan medföra höga risker för den personliga integriteten. Det måste onekligen vara i just sådana situationer som tillståndsförfarandet fyller sin största integritetsskyddande funktion. Genom regleringen om förhandssamråd ska alltså tillsynsmyndigheten även utan ett tillståndsförfarande involveras i det preventiva arbetet med integritetsrisker i de fall det är särskilt motiverat. På så sätt minimeras integritetsriskerna redan inför en kamerabevakning. Att tillsynsmyndigheten involveras i aktörernas preventiva arbete med kamerabevakning bör

dessutom i förlängningen ge aktörer i kollektivtrafiken och flygplatshavare goda förutsättningar för att framöver tillämpa regelverket på ett korrekt sätt, vilket givetvis är positivt ur ett integritetsskyddsperspektiv.

Slutligen bör bestämmelser som möjliggör en effektiv tillsyn framhållas. Personuppgiftsansvariga aktörer ska kunna visa att regleringen följs. Om Datainspektionen skulle finna att en bevakning inte är förenlig med regleringen i dataskyddsförordningen har den långtgående befogenheter gentemot den personuppgiftsansvarige. Datainspektionen kan genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå den personuppgiftsansvarige att vidta korrigerande åtgärder. Datainspektionen kan även förelägga den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder för att bevakningen ska bli författningssenlig eller förbjuda fortsatt bevakning om bristen är allvarlig. Datainspektionen har även möjlighet att besluta om administrativa sanktionsavgifter (artikel 58). Avgifterna är med sina höga nivåer tänkta att verka avskräckande (prop. 2017/18:232 s. 313–317). Om tillståndsplikten tas bort medför regleringen om möjligheterna till en effektiv tillsyn tydliga incitament för aktörer på området att agera korrekt, vilket i sig medför ett starkt preventivt skydd mot felaktig kamera-bevakning.

Slutsatsen av ovanstående är att regleringen i dataskyddsförordningen, oberoende av ett tillståndskrav, medför ett långtgående och ändamålsenligt integritetsskydd i kamerabevakningssammanhang. Att så är fallet måste väga tungt när ett utökat undantag från tillståndsplikten övervägs.

Kamerabevakning kan dessutom innebära ett förstärkt integritetsskydd

Kamerabevakning på allmän plats innebär ett intrång i den personliga integriteten eftersom allmänheten blir bevakad. Att bli utsatt för ett brott är dock ofta i sig en kränkning av den personliga integriteten. Att uppleva otrygghet på en allmän plats till följd av att platsen upplevs som stökig eller till följd av kriminalitet är också negativt ur ett integritetsskyddsperspektiv. I den mån kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser leder till minskad brottslighet och ökad trygghet medför därför metoden ett förstärkt skydd för den personliga integ-

riteten. Att kamerabevakning inte alltid står i motsats till integritetsintresset beaktades redan när tunnelbaneundantaget infördes. Något som talade för undantaget var nämligen att de personer som övervakas normalt också är de som skyddas av övervakningen (prop. 2012/13:115 s. 66).

Allmänhetens inställning till kamerabevakning är betydelsefull i diskussionen om kamerabevakning som ett integritetsskyddande medel. De undersökningar som vi beskrivit i avsnitt 4.4 talar för att allmänheten har en hög acceptans för kamerabevakning på allmän plats om det sker i brottsbekämpande syfte eller för att förhindra terroråd. Även kamerabevakning vars enda effekt är att människor känner sig tryggare på platsen förefaller ha en bred acceptans bland allmänheten. Få undersökningar tar sikte på inställningen till kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser. Det är dock rimligt att tro att inställningen till bevakning på sådana platser i huvudsak följer inställningen till bevakning på andra allmänna platser. Denna uppfattning stöds av Datainspektionens undersökning om ungdomars inställning till integritet år 2011. Undersökningen riktade sig till ungdomar och tog bl.a. sikte på bevakning i kollektivtrafik. Undersökningen visade att ungdomar i stor utsträckning accepterade kamerabevakning där.

Undersökningar på kamerabevakningsområdet tyder vidare på att allmänheten, ur ett integritetsskyddsperspektiv, anser det vara viktigare med tydlig skyltning och reglering kring hur upptagningar behandlas, än en sträng tillståndsgivning (se avsnitt 4.4).

Det är dock viktigt att poängtera att synen på kamerabevakning snabbt kan ändras. Allmänhetens inställning är sannolikt beroende av flera faktorer, t.ex. brottsutvecklingen och synen på integritet. Att kamerabevakning används på ett ansvarsfullt och välbalanserat sätt, samt att bevakningen leder till positiva effekter för de som vistas på platsen, har vidare rimligen stor betydelse i fråga om allmänhetens stöd för metoden.

Slutsats

Det finns numera oberoende av ett tillståndskrav ett långtgående integritetsskydd genom regleringen i dataskyddsförordningen. Kamerabevakning står dessutom inte alltid i motsats till integritetsintresset, utan kan tvärtom förstärka detta. Tillståndskravet kan därmed, inom aktuell sektor, inte längre motiveras av integritetsskäl. Ett utökat undantag för bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser bör därför införas.

7.5 Vilken lösning bör väljas?

Vår bedömning: Den integritetsskyddande reglering som finns i dataskyddsförordningen är tillräcklig i fråga om sådan bevakning som bedrivs i kollektivtrafiken och på flygplatser. Det bör därför införas ett utökat tunnelbaneundantag i kamerabevakningslagen utan någon ytterligare integritetsskyddande reglering.

7.5.1 Utgångspunkter för utformningen av undantaget

Vi har alltså kommit fram till att ett utökat undantag från tillståndsplikten bör införas i fråga om bevakning som bedrivs i kollektivtrafiken och på flygplatser. Frågan är då hur ett undantag närmare bör utformas. En viktig utgångspunkt är att undantaget måste formuleras på ett sätt som säkerställer balansen mellan behoven av att använda kamerabevakning och skyddet för den personliga integriteten. En annan utgångspunkt är att undantaget måste formuleras på ett sätt så att så få gränsdragningsproblem som möjligt uppstår. Detta gäller dels i förhållande till vilken bevakning som överhuvudtaget är tillståndspliktig, dels i förhållande till det redan existerande tunnelbaneundantaget. En utgångspunkt är att en så enhetlig reglering som möjligt bör eftersträvas. Regleringen bör alltså inte se olika ut i fråga om bevakning i tunnelbana och i annan kollektivtrafik samt på flygplatser.

7.5.2 Ett utökat undantag med en bibehållen överviktsprincip i kamerabevakningslagen

I vårt delbetänkande, Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62), har vi föreslagit att vissa centrala brottsbekämpande myndigheter, dvs. Polismyndigheten, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket, ska undantas från tillståndsplikten. Vi har dock även föreslagit en kompletterande integritetsstärkande reglering i kamerabevakningslagen, i form av en bibehållen proportionalitetsbedömning med överviktsprincip. Förslaget innebär att en förutsättning för att berörda myndigheter ska få bedriva kamerabevakning är att intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid intresseavvägningen ska motsvarande kriterier beaktas som i dag beaktas inom ramen för tillståndsförfarandet. Myndigheterna ska, i första hand, själva göra dessa bedömningar. Bedömningarna ska, enligt förslaget, dokumenteras. Förslaget innebär ett förtydligande i förhållande till den integritetsskyddande reglering som kommer till uttryck i bl.a. dataskyddsförordningen. Om den som bevakar bryter mot kravet på att göra en bedömning av om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad har vi föreslagit att tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift.

I delbetänkandet har vi framhållit flera positiva effekter med en sådan lösning i fråga om den kamerabevakning som aktuella brottsbekämpande myndigheter bedriver. Regleringen säkerställer t.ex. att integritetsaspekter även framöver utgör en självklar del inför att en kamerabevakning påbörjas. Vidare ger regleringen vissa hållpunkter för vilka intressen som ska tillmätas särskild tyngd vid den avvägning som ska göras inför att en bevakning påbörjas. På så sätt uppnås en ökad förutsägbarhet i bevakningssituationer (SOU 2018:62 s. 174–176). En bibehållen proportionalitetsbedömning med överviktsprincip skulle kunna medföra samma positiva effekter även i fråga om bevakning på kollektivtrafikområdet och i fråga om bevakning på flygplatser. Vi föreslår dock inte att motsvarande integritetshöjande reglering införs. Skälen för detta är följande.

Redan regleringen i dataskyddsförordningen innebär som framgått ovan krav på proportionalitet. Principen om korrekthet (artikel 5.1 a) innebär sannolikt att en proportionalitetsbedömning ska göras inför att en personuppgiftsbehandling påbörjas. Principen om

ändamålsbegränsning (artikel 5.1 b) måste också anses innebära ett krav på proportionalitet, eftersom ändamålet måste vara berättigat. Datainspektionen har gett uttryck för samma uppfattning. Därutöver ska även en proportionalitetsbedömning göras inom ramen för en konsekvensbedömning, när den regleringen aktualiseras. Dataskyddsförordningen saknar visserligen en uttrycklig överviktsprincip. Mot bakgrund av förordningens syfte, att skydda grundläggande fri- och rättigheter, och de grundläggande principer som genomsyrar förordningen, framstår det dock som högst osannolikt att en bevakning kan vara rättsenlig om inte skälen för bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Det skydd som en proportionalitetsbedömning med överviktsprincip i kamerabevakningslagen syftar till att upprätthålla får därmed i hög grad anses ha sin motsvarighet i dataskyddsförordningen.

Proportionalitetsbedömningen med överviktsprincip i kamerabevakningslagen medför dock en tydlighet kring hur intresseavvägningen närmare ska gå till. Utan en sådan reglering får aktörer falla tillbaka på enbart bestämmelser om proportionalitet i dataskyddsförordningen. Det är rimligt att tro att det under en tid kommer att råda viss osäkerhet kring hur proportionalitetsbedömningar enligt dataskyddsförordningen närmare ska gå till. Aktörer på kollektivtrafikområdet har dock inte de befogenheter gentemot enskilda som de brottsbekämpande myndigheterna har. Detsamma gäller aktörer som bevakar flygplatser. Att det under en tid finns en viss osäkerhet kring hur vissa bedömningar enligt dataskyddsförordningen närmare ska gå till bedöms därför inte påverka enskildas fri- och rättigheter på motsvarande sätt som när osäkerhet råder för de brottsbekämpande myndigheterna. Skälen för att ha en förtydligande integritetsstärkande reglering i kamerabevakningslagen i fråga om bevakning som bedrivs av aktörer på kollektivtrafikområdet och på flygplatser är alltså sammantaget betydligt svagare än för de brottsbekämpande myndigheterna. Det har varit vår utgångspunkt att inga tvivel får råda när det gäller hur de brottsbekämpande myndigheterna får hantera kamerabevakning.

Det bör också framhållas att det inom Europeiska dataskyddsstyrelsen för närvarande pågår ett arbete med att ta fram en vägledning om kamerabevakning. Arbetet förväntas vara klart i början av år 2019. Vägledningen kan komma att ge ledning i hur en proportionalitetsbedömning enligt dataskyddsförordningen närmare ska gå till.

Ett starkt argument mot en förtydligande reglering i kamerabevakningslagen tar sin utgångspunkt i hur nuvarande tunnelbaneundantag är uppbyggt. För bevakning i tunnelbana gäller i dag inte en proportionalitetsbedömning med överviktsprincip enligt särskild reglering i kamerabevakningslagen. Att införa en sådan reglering på tunnelbaneområdet skulle därför innebära att sådan bevakning omfattas av strängare bestämmelser än i dag. Våra direktiv ger knappast utrymme för en sådan lösning. Alternativet skulle då vara att ha olika regleringar för bevakning i tunnelbana och bevakning i övrig kollektivtrafik. En sådan lösning framstår dock inte som lämplig (se avsnitt 7.5.1).

Mot den angivna bakgrunden anser vi att det inte är motiverat att införa en proportionalitetsprincip med överviktsbedömning i fråga om bevakning som bedrivs av aktörer som omfattas av våra förslag.

7.5.3 Ett utökat undantag med en annan integritetsstärkande reglering i kamerabevakningslagen

Frågan är då om någon annan form av integritetsstärkande reglering bör införas. Kamerabevakning i kollektivtrafiken kan, som framgått i avsnitt 5.2, bedrivs av en mängd olika aktörer. Det finns inget centralt register över den kamerabevakning som bedrivs i kollektivtrafiken. Utan ett tillståndsförfarande vet inte tillsynsmyndigheten alltid på förhand vilka aktörer som bedriver kamerabevakning i kollektivtrafiken, vilket kan innebära vissa utmaningar i tillsynsverksamheten. Behovet av integritetsstärkande reglering skulle därmed kunna ta sikte på att underlätta för den korrigerande tillsynen. I fråga om bevakning av flygplatser bör dock inte ett sådant behov vara särskilt påtagligt, eftersom dessa är begränsade till antalet. Nedanstående text tar därför enbart sikte på bevakning i kollektivtrafiken.

Ett sätt att förstärka tillsynen skulle därför kunna vara att införa någon form av anmälningsplikt. På så sätt skulle den korrigerande tillsynen underlättas, eftersom tillsynsmyndigheten i ett tidigt skede skulle få reda på vilken bevakning som påbörjas. Vid tveksamheter kring en viss bevakning skulle tillsyn kunna inledas relativt omgående. En sådan lösning kan dock avfärdas utan en mer ingående analys. Genom kamerabevakningslagen avskaffades nämligen en sådan

plikt i fråga om bevakning i tunnelbana (se avsnitt 3.3.2). Att återigen införa en anmälningsplikt, när den precis har tagits bort för bevakning i viss kollektivtrafik, framstår som uteslutet.

Ett annat sätt att underlätta för tillsynen skulle kunna vara att införa ett krav på någon form av förteckning över den bevakning som bedrivs i kollektivtrafiken. Att tillsynsmyndigheten på förhand inte känner till den personuppgiftsbehandling som bedrivs av olika aktörer är dock inget som är utmärkande för kollektivtrafikområdet. Datainspektionen har framhållit att myndigheten är van vid att arbeta under dessa förhållanden och ser inga större problem med det. I fråga om sådan bevakning som det har hållits förhandssamråd om, får dessutom Datainspektionen på förhand en god bild över kommande bevakningar. Som framgått förväntas det bli relativt vanligt med samråd i fråga om bevakning i kollektivtrafiken, särskilt för sådana aktörer som inte tidigare bedrivit bevakning enligt tillstånd. Vinsterna med att införa krav på ytterligare administration får därför anses begränsade.

Det finns dessutom, hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, förteckningar över vilken kollektivtrafik som bedrivs i regionerna (se 2 kap. 10 § 2 och 5 lagen [2010:1065] om kollektivtrafik). Tillsynsmyndigheten kan alltså vända sig till de myndigheterna och få en god överblick över vilka aktörer som är verksamma på området. Enligt regleringen i dataskyddsförordningen gäller dessutom att den personuppgiftsansvarige ska föra en förteckning över de personuppgiftsbehandlingar som utförs under dess ansvar (artikel 30). Det finns därmed krav på att en aktör som kamerabevakar, t.ex. i kollektivtrafiken, ska ange detta i en förteckning. Tillsynsmyndigheten har rätt att ta del av denna.

Skälen för att införa ytterligare krav på förteckning framstår sammanfattningsvis inte som särskilt starka. Slutsatsen är därför att vi inte förespråkar en lösningsmodell som innebär att någon annan form av integritetsstärkande reglering införs.

7.5.4 Ett utökat tunnelbaneundantag utan integritetshöjande reglering i kamerabevakningslagen

Vi förespråkar alltså inte ett utökat tunnelbaneundantag med någon form av integritetshöjande reglering i kamerabevakningslagen. I stället bör ett renodlat utökat tunnelbaneundantag införas. En sådan lösning svarar bäst mot en enhetlig reglering gällande bevakning i kollektivtrafiken. Därmed undviks gränsdragnings- och tillämpningsproblem i förhållande till sådan bevakning som eventuellt skulle kunna falla utanför tillståndsplikten i kamerabevakningslagen. Lösningen innebär också att bevakning i tunnelbana inte kommer att omfattas av en mer omfattande administration än i dag, vilket får anses vara en förutsättning för vårt uppdrag.

Vi har tidigare konstaterat att regleringen i dataskyddsförordningen ger ett långtgående integritetsskydd i kamerabevakningssammanhang. Att dataskyddsförordningen ger ett sådant skydd, oberoende av en tillståndsplikt, möjliggör den lösningsmodell som vi nu förespråkar. Särskilt viktigt att betona är att kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser, precis som annan bevakning av allmänheten på allmän plats, bedöms träffas av regleringen om konsekvensbedömning och förhandssamråd. Den regleringen är viktig ur ett integritetsskyddsperspektiv, eftersom den medför ett preventivt integritetsskydd i kamerabevakningssammanhang. När regleringen om förhandssamråd aktualiseras involveras dessutom Datainspektionen redan i det förebyggande arbetet med integritetsrisker.

Trots att dataskyddsförordningen bedöms medföra ett tillräckligt långtgående integritetsskydd på kamerabevakningsområdet kommer, särskilt initialt, viss osäkerhet kring den närmare tillämpningen att råda. Detta är emellertid inget som är unikt för kamerabevakningsområdet utan motsvarande gäller för personuppgiftsbehandling inom andra områden. I fråga om kamerabevakning är dessutom, sedan dataskyddsförordningen började tillämpas, redan en stor del av sådan kamerabevakning som tidigare var tillståndspliktig, tillståndsfri. Tillstånd krävs inte längre för bevakning som utförs av de flesta privata aktörer och behovet av vägledning på området har av Datainspektionen bedömts som stort. Europeiska Dataskyddsstyrelsens kommande vägledning om kamerabevakning kommer ge närmare klarhet i hur förordningen ska tillämpas på kamerabevakningsområdet,

vilket bör ge goda förutsättningar för en korrekt tillämpning av regelverket.

Därutöver kommer det vara viktigt att kollektivtrafikbranschen respektive flygplatsbranschen, i samarbete med Datainspektionen, arbetar fram uppförandekoder på området. Regleringen om uppförandekoder finns i dataskyddsförordningen. Avsikten med en uppförandekod är att bidra till att förordningen genomförs korrekt, med hänsyn till bl.a. särdragen hos de olika sektorer där behandling sker (artikel 40). En uppförandekod kan närmast jämföras med branschöverenskommelser. I arbetet med att ta fram en uppförandekod är dock Datainspektionen involverad, vilket är en viktig skillnad i jämförelse med branschöverenskommelser. En uppförandekod kommer ytterligare bidra till en korrekt tillämpning av regelverket.

7.6 Ett utökat undantag från tillståndsplikten

Vårt förslag: Tunnelbaneundantaget ersätts av ett nytt utökat undantag från tillståndsplikten som gäller för:

1. bevakning i ett fordon som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana,
2. bevakning av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för kollektivt resande på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana,
3. bevakning av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår, eller
4. bevakning av ett flygplatsområde.

Undantagen från tillståndsplikten gäller om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller olyckor, eller begränsa verkningarna av sådana störningar eller inträffade olyckor.

7.6.1 Hur bör undantaget utformas?

Undantaget bör inledningsvis ta sikte på bevakning i kollektivtrafik

Vårt uppdrag innebär att vi ska införa ett utökad undantag från tillståndsplikten. Detta samtidigt som tillståndsplikt enligt kamerabevakningslagen i övrigt kvarstår. Därmed kommer vissa gränsdragningsproblem att vara oundvikliga. För att minimera tillämpningsproblem är det viktigt att formulera undantaget på ett så tydligt sätt som möjligt. Som framgått tar reformbehovet inledningsvis sikte på bevakning av fordon som används i kollektivtrafik och bevakning av vissa platser i anslutning till framför allt på- och avstigning i kollektivtrafik. Undantaget bör utformas på ett sätt som gör att det svarar mot de behov av ett utökad undantag från tillståndsplikten som framkommit. Undantaget bör därför ta sikte på fordon som används i kollektivtrafik och på vissa kollektivtrafikplatser, se mer om detta nedan.

Det bör också nämnas att det inte bedöms vara en framkomlig väg att begränsa undantaget till berörda aktörer (jfr vårt förslag i SOU 2018:62 som berör Polismyndigheten, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket). Det finns nämligen ett mycket stort antal aktörer som verkar, och kan komma att verka, på kollektivtrafikområdet, t.ex. olika myndigheter, statliga eller privata bolag, landsting och kommuner. Det bedöms inte heller vara möjligt att begränsa undantaget till kollektivtrafik. Detta bl.a. eftersom det är högst tveksamt om platser i kollektivtrafiken kan anses rymmas i begreppet kollektivtrafik, då detta begrepp, enligt sin legaldefinition, tar sikte på persontransporten i sig (se nedan).

Vilka fordon bör omfattas?

Undantaget bör alltså ta sikte på själva användandet av ett fordon i kollektivtrafik. Om ett fordon inte används i kollektivtrafik bör det därmed inte omfattas av undantaget. Ett kollektivtrafikfordon som tagits ur drift, t.ex. för reparation, bör således inte omfattas av undantaget. I fråga om fordon som används i kollektivtrafik säsongvis bör undantaget vara tillämpligt endast under de säsonger som fordonet används i kollektivtrafik.

Eftersom vi utgår från fordon som används i kollektivtrafik bör något sägas om begreppet kollektivtrafik. Begreppet bör ges samma innebörd som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Lagen om kollektivtrafik hänvisar i fråga om definitionen av kollektivtrafik till Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och EEG nr 1107/70, nedan benämnd kollektivtrafikförordningen. Kollektivtrafik definieras i den förordningen som persontransporter av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering (artikel 2 a).

Till kollektivtrafik räknas t.ex. inte beställningstrafik, exempelvis taxi eller färdtjänst, chartertrafik eller rundresor där passagerarna åker tillbaka till samma utgångspunkt. Till kollektivtrafik räknas vidare inte trafik som anordnas vid särskilda evenemang, resor där logi eller andra turisttjänster ingår i resan eller resor där det huvudsakliga syftet är något annat än själva persontransporten (jfr propositionen Komplettering av kollektivtrafiklagen, prop. 2011/12:76 s. 20 och 27). Anropsstyrd trafik bör däremot kunna betraktas som kollektivtrafik, eftersom sådan trafik ersätter traditionell kollektivtrafik, t.ex. på orter där resenärsunderlaget är begränsat.

I fråga om fordonsslag har det framkommit att reformbehovet primärt tar sikte på bussar, tåg, spårvagnar och fartyg. När det gäller fartyg i kollektivtrafik syftas primärt på skärgårdstrafik och liknande trafik på svenskt sjöterritorium. Det finns emellertid även andra fordonsslag där ett behov finns eller förutspås finnas, t.ex. i fråga om anropsstyrd trafik med personbil samt kollektivtrafik med självkörande fordon. Därmed är det inte lämpligt att begränsa undantaget till vissa utpekade fordonsslag.

Såväl kollektivtrafikförordningen som lagen om kollektivtrafik begränsas i tillämpningsområdet till viss specifik kollektivtrafik. Förordningen är tillämplig på kollektivtrafik på järnväg och andra spårbundna transporter och enligt huvudregeln även på väg (artikel 1.2). Lagen om kollektivtrafik är därutöver tillämplig på kollektivtrafik på vatten (1 § lagen om kollektivtrafik). Det framstår som ändamålsenligt att använda en motsvarande avgränsningsterminologi i undantaget från tillståndsplikten. På så sätt uppnås en flexibilitet i fråga om fordonsslag. I författning bör därför anges att undantaget, utöver fordon i tunnelbana, gäller för bevakning i fordon på väg, järnväg, vatten och spårväg.

Att undantaget bör gälla för bevakning i fordon på väg, järnväg, vatten och spårväg innebär att undantaget inte är tillämpligt i fråga om bevakning av miljön utanför ett fordon. Ett undantag som även skulle omfatta bevakning av ett kollektivtrafiksfordons kringliggande miljö är inte motiverat. Ett sådant undantag skulle nämligen träffa stora delar av den offentliga miljön. Behovet av att bevaka miljön utanför fordon som används i kollektivtrafik har dessutom inte framstått som särskilt påtagligt. Sveriges Bussföretag har visserligen pekat på ett behov av att bevaka området precis utanför utgångarna på bussar i syfte att förhindra och utreda brott mot busschaufförer. Ett sådant område kan dock bevakas med stöd av föreslaget undantag för stations-, terminal- och hållplatsområden, se nedan. Inte heller bevakning av kringliggande miljö från ett spårbundet fordon omfattas av undantaget. Enskilda platser längs ett spår kan emellertid bevakas med stöd av föreslaget undantag för platser vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår, se nedan.

Den valda terminologin utesluter fordon i luftrummet från tillämpningsområdet. Vissa resor med flyg bör visserligen kunna betraktas som kollektivtrafik. Som framgått i avsnitt 5 har det dock inte framkommit något behov av ett utökat undantag i fråga om sådana persontransporter. Under utredningens gång har vissa aktörer däremot påpekat att det på vissa platser planeras för att bygga linbanor. Det har uttryckts önskemål om att även sådan trafik bör undantas från tillståndsplikt. Omfattningen av sådan kollektivtrafik kommer emellertid vara högst begränsad. Behovet av, och vinsterna med, ett undantag för linbanor kan därför starkt ifrågasättas. Vi föreslår därför inte att sådan trafik undantas från tillståndsplikten.

Avslutningsvis bör nämnas att det förhållandet att ett fordon som används i kollektivtrafik vid samma tillfälle används för annat ändamål t.ex. skolskjuts eller, i fråga om anropsstyrd kollektivtrafik, färdtjänst inte bör påverka undantagets tillämplighet.

Vilka platser i kollektivtrafiken bör omfattas?

Behovet tar inledningsvis sikte på traditionella stationsbyggnader. Sådana är till sin utformning klart avgränsade genom själva byggnaden. Stationsbyggnader används ofta för spårbunden kollektivtrafik men kan även användas för kollektivtrafik med buss och för annan

trafik. Området i en stationsbyggnad går många gånger att dela in i olika ytor utifrån olika verksamhetsområden. Vissa ytor är renodlade stationsytor avsedda för de som reser kollektivt, t.ex. områden för biljettköp, gångytor till och från transporter och väntehallar eller liknade områden. Sådana ytor ansvarar ofta primärt fastighetsförvaltaren för. Andra sådana områden ansvarar emellertid Trafikverket för, t.ex. plattformar. Delar av stationsområdet kan dock bestå av olika servicefunktioner i form av exempelvis butiker, restauranger, turistinformation och caféer. Sådana verksamheter är redan i dag många gånger undantagna från tillståndsplikt. Ansvarig aktör för kameraövervakning av olika ytor inom en stationsbyggnad, och behovet av ett undantag från tillståndsplikten, kan därmed variera i en stationsbyggnad.

Reformbehovet tar även sikte på andra platser i kollektivtrafiken än traditionella stationsbyggnader. Sådana kollektivtrafikplatser är inte alltid tydligt avgränsade. Problem med ordningsstörningar, brottslighet och som en följd otrygghet kan inledningsvis finnas på enstaka stationer. Sådana kan se olika ut. I vissa fall kan de bestå av enbart en plattform. I en del sådana fall är det tydligt var gränsen för en sådan station går, t.ex. om den är inhägnad, ligger i upphöjt markläge eller är klart avgränsad på något annat sätt. I andra fall kan en stationsbyggnad emellertid ligga en bit ifrån en plattform med ytor emellan som ibland är specifikt avsedda för resenärer. I sådana fall kan det vara naturligt att betrakta hela området som en kollektivtrafikplats. I andra fall förbinder en gångtunnel, eller ett liknade gångstråk, en stationsbyggnad med en plattform. Sådana kan vara avsedda primärt för resenärer men används många gånger även som en förbindelse mellan olika delar av en stad eller ort. Hur sådana områden ska betraktas är inte alltid självklart.

Utöver traditionella stationsbyggnader och andra stationsliknande områden tar reformbehovet sikte på andra knutpunkter för kollektivtrafik. Behov av ett utökat tillstånd finns i fråga om terminaler för bussar och liknande fordon som används i kollektivtrafik. Ibland ligger en terminal i direkt anslutning till ett stationsområde, andra gånger ligger den en bit ifrån ett sådant område med öppna ytor emellan. Den kan också ligga helt fristående från en stationsbyggnad eller station. Ett terminalområde utmärks ofta av upphöjningar på marken, busstolpar och/eller busskurer. Var en terminal börjar och slutar är inte alltid lätt att avgöra. Vidare finns behov i fråga om

terminaler för fartyg. En sådan terminal utgörs ibland av en byggnad med ett område utanför för på- och avstigning till fartygstrafiken. En fartygsterminal kan också avse ett område utan en byggnad. Sådana platser kan utmärkas av bryggor, hållplatsstolpar och semaforer.

Det finns också platser i anslutning till framför allt stationer och terminaler som är uppförda för att underlätta för det kollektiva resandet, t.ex. cykel- och bilparkeringar. Om sådana platser är stökiga och brottsutsatta kan det påverka det kollektiva resandet negativt. Ett undantag bör därför ta sikte även på sådana områden. Behovet av ett undantag kan dock variera på sådana platser, beroende på vilken aktör som är ansvarig för området i fråga. Vissa aktörer omfattas redan i dag inte av tillståndsplikt.

Det finns även andra platser i kollektivtrafiken där problem med ordningsstörningar och brottslighet kan vara stora och där det kollektiva resandet därför kan påverkas negativt. Vår kartläggning visar att enstaka hållplatser eller bytespunkter kan vara otrygga. En hållplats ligger ofta direkt i stads- eller ortsmiljön och kan därmed vara svår att avgränsa från den kringliggande miljön. Området för en hållplats utmärks ofta av en hållplatskur och/eller en hållplatsstolpe. Reformbehovet tar även sikte på vissa platser vid järnvägs-, spårvagns- eller tunnelbanespår. Av pedagogiska skäl behandlas de platserna dock för sig. Vi återkommer till dem nedan.

Frågan är då vilka begrepp som svarar mot reformbehovet och som bör användas i författning. Ett alternativ skulle kunna vara att räkna upp varje plats som bör omfattas av undantaget, t.ex. stationer, terminaler, plattformar, hållplatser, gångstråk till och från och mellan sådana platser osv. En sådan uppräkningsriskerar dock medföra att områden som, med hänsyn till förhållandena på den enskilda platsen, bör omfattas av ett undantag kommer att falla utanför undantagets tillämpningsområde. I andra fall riskerar en sådan uppräkningsmedföra att ett för stort område omfattas. Gångstråk och andra öppna ytor i anslutning till en kollektivtrafikplats bör t.ex. inte alltid omfattas av ett undantag för kollektivtrafik. Vidare riskerar en sådan reglering att inte möta morgondagens behov.

De begrepp som bedöms bäst svara mot reformbehovet och som bör ge förutsättningar för en så enkel, ändamålsenlig och förutsebar reglering som möjligt är i stället stations-, terminal- och hållplatsområden. Undantaget från tillståndsplikten bör därför ta sikte på

sådana områden. Endast sådana områden som används för kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och i tunnelbana bör omfattas. Detta eftersom behovet av ett undantag tar sikte på sådana former av kollektivtrafik. Att även annan trafik förekommer inom ett stations-, terminal- eller hållplatsområde bör dock inte påverka undantagets tillämpningsområde.

Flygplatser bör inte omfattas av nu nämnda undantag. Reglering om kollektivtrafik tar nämligen inte sikte på luftfart. Flygplatser är dessutom föremål för särskild reglering i fråga om säkerhet. Ett undantag som specifikt tar sikte på flygplatser har således även ett pedagogiskt värde. Vi återkommer till flygplatserna nedan.

Hur avgränsas tillämpningsområdet i praktiken?

Frågan är då hur områdena för undantaget bör avgränsas i praktiken. I ett stations- eller terminalområde bör inledningsvis en traditionell stations- eller terminalbyggnad ingå. Därutöver bör området närmast runt omkring själva byggnaden ingå, vilket bör omfatta någon eller några meter ut från själva byggnaden.

En station eller terminal består emellertid ofta inte enbart av en byggnad. I stället kan de bestå av t.ex. en plattform, av hållplatser eller bryggor. Var en sådan station eller terminal börjar och slutar är inte alltid lätt att avgöra. Till en station eller terminal finns det dessutom, oberoende av om det finns en byggnad eller inte, inte sällan kringliggande ytor som är avsedda för det kollektiva resandet. Sådana ytor bör många gånger kunna anses ingå i ett stations- eller terminalområde. Det kan t.ex. handla om ytor för spår- och busstrafik samt områden för förflyttning mellan ytor, t.ex. trottoarer och andra förbindelseytor på platsen. Ett annat exempel på kringliggande ytor är ytor avsedda för taxitrafik till och från en station eller terminal.

Utmärkande för stations- och terminalområden är att de ofta inte är tydligt avgränsade utan flyter ihop med den övriga stadsbilden. Att sätta upp tydliga gränser i författning för var ett stations- eller terminalområde ska anses börja och sluta är givetvis inte möjligt och inte heller lämpligt. I stället bör det avgöras i varje enskilt fall vad som är den naturliga gränsen för ett stations- eller terminalområde. Vid den bedömningen bör man utgå från hur resenärer och andra som nyttjar platsen rimligen uppfattar området. Sådana anordningar

som är direkt avsedda för det kollektiva resandet som t.ex. plattformar, biljettautomater, terminaler, busskurer och hållplatsskyltar bör kunna vara till hjälp för att avgränsa området. Räcknen, upphöjningar eller andra markörer på marken som utmärker kollektivtrafikplatsområdet bör också kunna ses som hjälp för att avgränsa ett stations- eller terminalområde. När ett stations- eller terminalområde övergår i ett område där syftet med platsen inte längre är det kollektiva resandet bör gränsen för vad som utgör ett stations- eller terminalområde vara passerad.

Under arbetets gång har det framkommit att det råder osäkerhet kring om vissa specifika platser med anknytning till ett stations- eller terminalområde kan anses ingå i detta område. Ett sådant exempel utgörs av gångstråk, tunnlar och liknande passager till en plattform eller terminal för på- och avstigning i kollektivtrafik. Som framgått tidigare kan problem med brottslighet och ordningsstörningar på en sådan plats påverka det kollektiva resandet negativt. Sådana stråk bör, under förutsättning att de är avsedda för att underlätta för de som reser kollektivt, som utgångspunkt kunna bedömas ingå i ett stations- eller terminalområde. Detta bör gälla även om det finns andra sätt att ta sig till på- eller avstigningsplatsen och även om passagen används också i andra syften. Om det däremot finns flera andra sätt att ta sig till plattformen eller terminalen, och passagen inte primärt är avsedd för det kollektiva resandet, är det inte säkert att den bör inkluderas i ett stations- eller terminalområdet. Den bedömningen bör göras utifrån en helhetsbedömning av förhållandena på platsen (jfr ovan).

Det har också framkommit att det råder osäkerhet kring ytor för cykel- och bilparkeringar (s.k. pendlarparkeringar). Sådana ytor bör, mot bakgrund av att de är avsedda för att underlätta det kollektiva resandet, många gånger kunna bedömas ingå i ett stations- eller terminalområde. Problem med ordningsstörningar och brottslighet på sådana ytor kan nämligen hindra det kollektiva resandet. Om en parkering är placerad på ett sådant sätt att den i stor utsträckning används också av andra än kollektivtrafikresenärer bör den dock normalt inte betraktas som en del av ett stations- eller terminalområde. I regel ligger då parkeringen så långt ifrån en station eller terminal att den redan på den grunden inte bör anses ingå i ett stations- eller terminalområde. Parkeringar som ligger i direkt anslutning till en station eller terminal bör dock som utgångspunkt ses som en del av

stations- eller terminalområdet även om den används av andra än kollektivtrafikresenärer. Detta under förutsättning att de primärt är avsedda för att underlätta för de som åker kollektivt.

En förutsättning för att kringliggande ytor ska kunna ingå i ett stations- eller terminalområde bör, generellt sett, vara att de är placerade på ett sådant sätt i förhållande till stationen eller terminalen att det är naturligt att primärt betrakta dem som en del av stations- eller terminalområdet. När ett stations- eller terminalområde övergår i ett område där syftet med ytan inte längre är det kollektiva resandet bör, som framgått ovan, gränsen för vad som utgör ett stations- eller terminalområde vara passerad. Ytor därefter kan inte bevakas med stöd av undantaget. Det är t.ex. inte möjligt att bevaka ett torg eller en park som ligger i anslutning till ett terminalområde med stöd av undantaget. Öppna ytor som ligger inom ett stations- eller terminalområde omfattas dock av undantaget. Vidare är det inte möjligt att bevaka gångstråk, tunnlar eller andra passager när de övergår till att utgöra en del av stads- eller ortsbilden utanför ett stations- eller terminalområde.

Under uppdragets gång har fråga uppkommit om ett undantag för terminalområden avsedda för fartyg kan tolkas som att hela hamnar kan undantas från tillståndsplikten. Eftersom undantaget i den här delen primärt tar sikte på skärgårdstrafik och liknande trafik är självfallet inte tanken att hela hamnar ska kunna omfattas av undantaget.

Undantaget tar även sikte på hållplatsområden. Även gällande sådana områden bör gränsen för dem avgöras i varje enskilt fall utifrån anordningar på platsen och kringliggande omgivning. Anordningar som utmärker ett hållplatsområde är vanligen hållplatskurer och hållplatsstolpar. Markeringar på marken är ett annat exempel på en markör som bör kunna tjäna som ledning för att avgränsa en hållplats. Kringliggande ytor, i form av parkeringar och passager, bör i vissa fall kunna ingå i ett hållplatsområde. En förutsättning bör dock vara att parkeringen ligger i direkt anslutning till hållplatsen. Parkeringen bör också vara avsedd primärt för de som reser kollektivt från hållplatsen. För att en passage ska kunna ingå i ett hållplatsområde bör den vara avsedd primärt för att resenärer ska kunna ta sig till och från hållplatsen. Passagen bör vidare vara belägen i direkt anslutning till hållplatsen, dvs. passagen ska leda fram till hållplatsen i fråga. När passagen övergår i ett område där syftet med passagen

inte längre är att underlätta för det kollektiva resandet vid hållplatsen, bör passagen inte kunna bevakas med stöd av undantaget. Normalt bör dock endast en kortare sträcka av en passage i direkt anslutning till en hållplats kunna ingå i ett hållplatsområde.

Platser vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår

Genom kartläggningen har det framkommit att det även finns behov av undantag i fråga om vissa platser vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår. De områden som det finns behov att bevaka, ibland med kort varsel, är platser där det av någon anledning finns en risk för olyckor, sabotage eller angrepp på person. Sådana olyckor och brott drabbar enskilda människor och leder även till negativa effekter i kollektivtrafiken. Det finns därför skäl att undanta även sådana platser från tillståndsplikt. Det bör t.ex. kunna röra sig om platser där olika typer av olyckor, sabotage eller angrepp har inträffat men också om platser där det av andra skäl kan konstateras en förhöjd risk för olyckor och brott.

Exempel på sådana platser kan vara en plankorsning mellan väg och järnväg eller spårväg, ett spårområde på särskild banvall eller viadukter över och tunnlar under järnväg, tunnelbana eller spårväg. I fråga om vissa sådana områden har allmänheten inte tillträde till platsen och i så fall gäller ingen tillståndsplikt för kamerabevakning. Var en sådan plats om nu föreslås undantas från tillståndsplikt börjar och slutar får bedömas i det enskilda fallet med hänsyn till omständigheterna på platsen.

Avslutningsvis ska framhållas att det bör sakna betydelse att även annan spårbunden trafik än kollektivtrafik trafikerar platser som bevakas med stöd av undantaget.

Undantaget bör även omfatta flygplatsområden

Som framgått av vår kartläggning medför tillståndsförfarandet problem för bevakning av flygplatser och kringliggande områden. Undantaget från tillståndsplikten bör mot bakgrund av behovsbilden ta sikte på flygplatsområden. Med flygplatsområde bör avses den inhägnade flygsidan och landsidan med terminalerna. I ett flygplatsområde bör

även tillhörande parkeringar och tillfartsvägar ingå. En sådan definition av flygplatsområde ligger i linje med regleringen om flygplatsbyggnadsansvararens skyldighet att i bl.a. brottsförebyggande syfte övervaka flygplatser och angränsande områden till vilka allmänheten har tillträde (se avsnitt 1.5 i bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning [EG] nr 2320/200, nedan förordning (EG) nr 300/2008, se även punkt 1.5.1 i bilaga till Kommissionens genomförandeförordning [EU] 2015/1998 av den 5 november 2015 om detaljerade bestämmelser för genomförande av de gemensamma grundläggande standarderna avseende luftfartsskydd och 3 § lagen om luftfartsskydd [2004:1100] samt prop. 1970:207 s. 12 och 13). I ett flygplatsområde bör dessutom platser där inflygningshjälpmedel (dvs. inflygningsljus eller andra tekniska installationer som har till funktion att stödja navigering av flygplan) är placerade, ingå. I den mån allmänheten inte har tillträde till en sådan yta som omfattas av undantaget gäller redan i dag inget tillståndskrav (7 § kamerabevakningslagen). I ett sådant fall är undantaget därmed inte tillämpligt. När ett flygplatsområde övergår till att avse ett sådant område där ytorna inte längre är primärt avsedda för resandet med flyg bör undantaget från tillståndsplikten inte längre vara tillämpligt.

Något bör också sägas om undantaget för skyddsobjekt i 9 § 2 kamerabevakningslagen. Det undantaget aktualiseras i dag för de flesta flygplatser. Vårt förslag kommer därmed medföra en viss dubbelreglering. Eftersom undantaget för skyddsobjekt tar sikte på skyddsobjekt generellt måste det undantaget dock kvarstå. En viss dubbelreglering är således motiverad.

Syftena för bevakning bör utökas

Tunnelbaneundantaget gäller om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor. I propositionen till kamerabevakningslagen uttalades att även om uppgiften att bekämpa och lagföra brott i första hand är en fråga för brottsbekämpande myndigheter som Polismyndigheten finns numera en uttalad ambition

att stärka samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och andra aktörer såsom kommuner, landsting och andra i det civila samhället vad gäller bl.a. brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete (prop. 2017/18:231 s. 68). Att bevaka i ovan nämnda syften kan mot den bakgrunden vara berättigat också för andra aktörer än brottsbekämpande myndigheter.

Det har genom kontakter med aktörer och Datainspektionen framkommit att personuppgiftsansvariga aktörer som bevakar i tunnelbana liksom i annan kollektivtrafik ofta bevakar i brottsbekämpande syfte och i syfte att förhindra olyckor. Detsamma gäller sådan bevakning som bedrivs inom flygplatsområden. Genom vår kartläggning har det således framkommit att behovet av ett utökat undantag från tillståndskravet tar sikte på bevakning i de syften som anges i tunnelbaneundantaget.

Genom regleringen i kamerabevakningslagen har möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning i brottsbekämpande syfte och för att skapa tryggare offentliga miljöer förbättrats. Som en följd av detta har det bl.a. blivit enklare att få tillstånd i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller att begränsa verkningarna av sådana störningar. I propositionen till kamerabevakningslagen uttalades att kamerabevakning i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller att begränsa verkningarna av sådana störningar kan utgöra ett berättigat intresse inte endast för Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter utan också för andra som omfattas av kamerabevakningslagens tillståndskrav, t.ex. kommuner eller aktörer som bedriver kollektivtrafik (prop. 2017/18:231 s. 68). Vår kartläggning visar dessutom att det i kollektivtrafiken finns ett klart behov av kamerabevakning i ordningshållande syfte. Även i fråga om bevakning av platser längs spåren och av flygplatser skulle ett sådant behov kunna uppstå. Det kan dessutom vara svårt att dra en tydlig gräns mellan bevakning i brottsbekämpande respektive ordningshållande syfte, eftersom syftena ofta är överlappande.

Det är mot den angivna bakgrunden lämpligt att undantagen även tar sikte på bevakning i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller att begränsa verkningarna av sådana störningar. På så sätt kommer syftena att motsvara de bevakningssyften som i sammanhanget är relevanta inom ramen för tillståndsförfarandet. Om en bevakning skulle övervägas i

något annat syfte är bevakningen tillståndspliktig. Eftersom kartläggningen visar att aktörerna inte har behov av att bevaka i andra syften bör dock tillståndsplikt bara aktualiseras i undantagsfall.

Avslutningsvis ska något sägas om synpunkten att behov av bevakning kan finnas i trygghetsskapande syfte. Ett sådant syfte är inte särskilt angivet i kamerabevakningslagen. Det är dessutom svårt att se att en bevakning i ett sådant syfte kan vara motiverad utifrån ett integritetsperspektiv, utan att det finns en koppling till brott eller ordningsstörningar. Ett undantag bör därför inte ta sikte på bevakning i trygghetsskapande syfte. Bevakning i de föreslagna syftena ger dock goda möjligheter för att skapa en tryggare kollektivtrafikmiljö, vilket är den mest betydande effekten av bevakning enligt aktörer i kollektivtrafiken.

Brottsbekämpande myndigheters kamerabevakning

Avslutningsvis bör nämnas att det kan förekomma att brottsbekämpande myndigheter inom ramen för sin egen verksamhet bedriver kamerabevakning på platser som omfattas av vårt föreslagna undantag. Det bör framhållas att avsikten inte är att brottsbekämpande myndigheter ska bedriva bevakning med stöd av vårt förslag om ett utökat undantag för bevakning i kollektivtrafiken och av flygplatser. Sådan kamerabevakning som i dag är tillståndspliktig och som Polismyndigheten och vissa andra brottsbekämpande myndigheter bedriver omfattas i stället av våra förslag i delbetänkandet Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62), se delbetänkandet samt avsnitt 7.5.2 i det här betänkandet.

7.6.2 Tillsyn och intern kontroll

Vår bedömning: Vid ett utökat undantag från tillståndsplikten kommer betydelsen av att bedriva en korrigerande tillsyn att öka. Vidare kommer vikten av att berörda aktörer bedriver en effektiv intern kontroll att öka.

I de fall ett tillståndskrav gäller har bevakningen granskats på förhand av tillsynsmyndigheten. Även utan ett tillståndsförfarande finns dock en typ av förhandsgranskning genom regleringen om förhandssamråd. Datainspektionen har långtgående befogenheter inom ramen för förhandssamråd. I yttersta fall kan en tänkt bevakning förbjudas. I de fall regleringen om förhandssamråd aktualiseras finns alltså, även utan ett tillståndskrav, ett långtgående preventivt skydd för den personliga integriteten. Som framgått tidigare bedöms kamerabevakning i kollektivtrafiken ofta träffas av den regleringen. Den korrigerande tillsynen bör inte påverkas i förhållande till dagens tillsyn i de fallen förhandssamråd genomförts.

I de fall regleringen om förhandssamråd inte aktualiseras kommer dock tillsynen att förändras genom att i högre grad bli korrigerande. Det kommer i dessa fall vara aktörerna som på egen hand ska göra bedömningarna om en bevakning är förenlig med regleringen i dataskyddsförordningen. Möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn kommer i dessa fall att bli viktigare än i dag. Som framgått i avsnitt 7.4.5 bedöms dataskyddsförordningens bestämmelser ge goda möjligheter till en effektiv tillsyn. Tillsynsmyndigheten har möjlighet att utnyttja samtliga korrigerande befogenheter i ett tillsynsärende om den inte skulle dela den bevakande aktörens bedömning av förenligheten med dataskyddsförordningen. Tillsynsmyndigheten kan i en sådan situation exempelvis förelägga den personuppgiftsansvarige att vidta vissa åtgärder, utfärda en varning eller i yttersta fall förbjuda fortsatt kamerabevakning. Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande, begränsning eller förbud får ännu större tyngd genom möjligheten till administrativa sanktionsavgifter (artikel 83 i förordningen och 25 § kamerabevakningslagen). På det sättet medför bestämmelserna om sanktionsavgifter enligt vår mening också att tillsynen blir effektivare. Regleringen om en effektiv tillsyn är därmed central ur ett integritetsskyddsperspektiv och utgör en yttersta garanti för att regelverket efterlevs.

Datainspektionens tillsyn av icke tillståndspliktig kamerabevakning bedrivs, enligt uppgift från inspektionen, systematiskt mot vissa branscher. Datainspektionen har uppgett att myndigheten vid en sådan tillsyn väljer ut branschrepresentativa tillsynsobjekt. Datainspektionen har även uppgett att inspektionen även utövar tillsyn med anledning av enskilda klagomål. Datainspektionen har vidare upp-

gett att tillsynen i kollektivtrafiken måste förstärkas för att säkerställa att allmänhetens intresse fortsatt tillvaratas. Datainspektionen har framfört att det är troligt att man, utöver tillsyn med anledning av enskilda klagomål, kommer att utöva tillsyn regelbundet i kollektivtrafik.

Vi vill slutligen understryka vikten av en löpande intern kontroll inom myndigheter och övriga aktörer som berörs av våra förslag. Mot bakgrund av de lättnader vi föreslår för kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser är det givetvis av stor vikt att aktörer på området bedriver en effektiv och omfattande intern kontroll. Det finns flera bestämmelser i dataskyddsförordningen som medför krav på intern kontroll. Som exempel kan nämnas att ansvarsskyldigheten i artikel 5.2 i dataskyddsförordningen innebär att personuppgiftsansvariga ska kunna visa att principerna i dataskyddsförordningen efterlevs, vilket indirekt ställer krav på löpande intern kontroll. Av skäl 39 till förordningen framgår att för att säkerställa att personuppgifter inte sparas längre än nödvändigt bör den personuppgiftsansvarige införa tidsfrister för radering eller för regelbunden kontroll. Ett annat exempel är att det i dataskyddsombudets uppgifter ingår att övervaka efterlevnaden av förordningen och av den personuppgiftsansvariges strategi för skydd av personuppgifter, inbegripet ansvarstilldelning, information till och utbildning av personal som deltar i behandling och tillhörande granskning (artikel 39.1 b). I fråga om myndigheter följer dessutom av 4 § myndighetsförordningen [2007:515] att det ska finnas en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (se även 3 § i förordningen).

Vidare är det som tidigare framhållits angeläget att kollektivtrafikbranschen respektive flygplatsbranschen, i samråd med Datainspektionen, arbetar fram en uppförandekod för respektive bransch på kamerabevakningsområdet (se avsnitt 7.5.4).

7.6.3 Yttrande av kommunen

Vår bedömning: När ett utökat undantag från tillståndsplikten införs kommer bestämmelsen i kamerabevakningslagen om yttrande av kommunen inte att vara tillämplig i fråga om bevakning som ska bedrivas av berörda aktörer. Någon ny reglering gällande kommunernas möjlighet att i vissa fall yttra sig inför berörda aktörers

kamerabevakning påbörjas, föreslås dock inte. I stället bör det vara upp till berörd aktör och kommun att hitta ändamålsenliga former för dialoger när sådana behövs.

Avslutningsvis ska något sägas om hur en borttagen tillståndsplikt påverkar kommunernas möjligheter att yttra sig i frågor som rör kamerabevakning. I kameraövervakningslagen fanns en bestämmelse om att länsstyrelsen, innan den beslutade om ett tillstånd till kameraövervakning, skulle lämna kommunen där övervakningen skulle ske rätt att yttra sig om det inte var onödigt (18 § kameraövervakningslagen). Utgångspunkten var därmed att ett yttrande skulle inhämtas. Den kartläggning som gjordes av Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd visade att kommunerna sällan hade några särskilda synpunkter när de gavs tillfälle till yttrande (SOU 2017:55 s. 290).

Genom regleringen i kamerabevakningslagen har möjligheten för kommunen att yttra sig inskränkts. Av 12 § kamerabevakningslagen framgår att kommunen ska få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande. I förarbetena konstaterades att syftet med bestämmelsen är att säkerställa att lokala synpunkter beaktas i ärendet när sådana kan vara av särskild betydelse. Som ett exempel på detta angavs om ansökan gäller omfattande och varaktig kamerabevakning av centrala stadsdelar eller bevakning av en plats där flera kommunala evenemang väntas äga rum (prop. 2017/18:231 s. 74).

När ett utökad undantag från tillståndsplikten införs kommer bestämmelsen om yttrande av kommunen inte att vara tillämplig i fråga om bevakning som ska bedrivas av berörda aktörer. Frågan är därför om det finns skäl att införa en skyldighet för berörda aktörer att i vissa fall inhämta en kommuns synpunkter, eller om kommunernas inflytande kan tillgodoses på annat sätt. Mot bakgrund av ovan redovisade förarbetsuttalanden kan slutsatsen dras att bestämmelsen främst bör aktualiseras i fråga om bevakning av stations- och terminalområden belägna i centrala stadsdelar.

Det är givetvis viktigt att det förs en dialog med berörda parter, t.ex. kommuner och fastighetsägare, inför en ny kamerabevakning. Detta ligger även i den bevakande aktörens intresse. Vi förespråkar dock inte någon bestämmelse som reglerar kommunernas möjlighet till yttrande inför kamerabevakning. En sådan skyldighet finns inledningsvis inte i fråga om övriga undantag från tillståndsplikten. En

sådan skyldighet skulle dessutom innebära ett tillkommande krav i fråga om bevakning i tunnelbana. Mot bakgrund av resultatet av den kartläggning som Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd gjorde kan dessutom nyttan med ett lagstadgat krav ifrågasättas. Det bör därför i stället vara upp till berörda aktörer och kommuner att hitta ändamålsenliga former för dialoger när sådana behövs.

Slutligen ska framhållas att bestämmelsen om yttrande av kommunen har generell räckvidd. Den ska därför inte upphöra att gälla när ett utökat undantag från tillståndsplikten införs.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdande

Vårt förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Förslagen kräver inte några investeringar eller särskilda förberedelser. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

8.2 Befintliga tillstånd

Vårt förslag: Tillstånd till kamerabevakning som beslutats enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) eller kameraövervakningslagen (2013:460) och som avser bevakning som inte längre omfattas av tillståndsplikt, ska inte längre gälla.

När förslagen träder i kraft kommer det finnas ett stort antal tillstånd som har beslutats enligt kameraövervakningslagen eller kamerabevakningslagen. Tillstånd, som avser sådan bevakning som inte längre är tillståndspliktig, bör inte längre gälla. Detta bör av tydlighetsskäl framgå av en övergångsbestämmelse.

Att giltiga tillstånd upphör att gälla väcker vissa praktiska frågor gällande sådan bevakning som fram till dess bedrivits enligt tillstånd. När tillståndsplikten tas bort kommer sådan bevakning i högre grad att regleras direkt genom dataskyddsförordningen. Central reglering utgörs av bestämmelserna om konsekvensbedömningar och förhandssamråd. Frågan är om den regleringen aktualiseras i fråga om sådan bevakning som tidigare bedrivits enligt ett tillstånd.

Enligt de riktlinjer som antagits av artikel 29-gruppen ska kravet på konsekvensbedömning primärt vara tillämpligt på sådana behandlingssituationer som initierats efter att dataskyddsförordningen börjat tillämpas den 25 maj 2018 och på befintliga behandlingar där riskerna av något skäl har ändrats (Riktlinjer om konsekvensbedömning avseende dataskydd och fastställande av huruvida behandlingen ”sannolikt leder till en hög risk” i den mening som avses i förordning 2016/679, WP 248 rev. 01). Regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd bör därmed inte bli tillämplig på sådana bevakningar där tillstånd beviljats enligt kameraövervakningslagen. Detta gäller under förutsättning att integritetsriskerna inte har ändrats på väsentligt sätt.

Tillståndsbeslut som meddelats enligt den nya kamerabevakningslagen måste vara förenliga med den nya EU-regleringen. Har ett tillstånd beviljats enligt kamerabevakningslagen måste utgångspunkten därför vara att bevakningen är förenlig med regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd. Regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd bör därför aktualiseras på nytt endast om integritetsriskerna av något skäl väsentligen ändras (jfr ovan).

Ovanstående bedömningar i fråga om i vilka fall regleringen om konsekvensbedömningar och förhandssamråd aktualiseras följer av dataskyddsregleringen och någon övergångsbestämmelse behövs därför inte i denna del.

8.3 Pågående tillståndshandläggning och överklagande av beslut

Vår bedömning: Ändamålet med en tillståndsansökan och ett överklagande kommer att förfalla när tillståndsplikten tas bort. I sådana fall kan målet eller ärendet avskrivas. Vissa andra praktiska frågor kan uppstå hos tillsynsmyndigheten och domstolarna under en begränsad övergångsperiod. Hanteringen är beroende av omständigheterna i varje enskilt fall och bör överlämnas till rättstillämpningen.

Förslagen får vissa konsekvenser för pågående tillståndshandläggning och överklagande av tillståndsbeslut. Ändamålet med en tillståndsansökan och ett överklagande kommer att förfalla när tillståndsplikten tas bort. I sådana fall kan ärendet eller målet avskrivas. Vissa andra praktiska frågor kan också uppstå hos tillsynsmyndigheten eller domstolarna under en begränsad övergångsperiod. I den praktiska handläggningen hos Datainspektionen kan uppgifter i en ansökan få betydelse i ljuset av regleringen i dataskyddsförordningen. Uppgifterna kan t.ex. innebära att regleringen om förhandssamråd aktualiseras. I andra fall kan uppgifterna få betydelse för den korrigeringssyftande tillsynsverksamheten. Det kan inte uteslutas att vissa andra praktiska frågor kan komma att uppstå hos tillsynsmyndigheten eller domstolarna under en begränsad övergångsperiod. Hur hanteringen ska ske är beroende av omständigheterna i varje enskilt fall. Hanteringen bör därför överlämnas åt rättstillämpningen.

8.4 Skadestånd och sanktionsavgifter hänförliga till tillståndskravet

Vårt förslag: Föreskrifter om sanktionsavgifter ska fortfarande gälla för överträdelse som har skett före ikraftträdandet och som är hänförliga till tillståndsförfarandet.

Vår bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser i fråga om skadestånd hänförliga till överträdelse av tillståndskravet före ikraftträdandet av våra förslag.

8.4.1 Sanktionsavgifter

Tillsynsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som bedriver kamerabevakning och bryter mot tillståndskravet. Motsvarande gäller i fråga om den som inte följer villkor i ett beslut om tillstånd (se 25 § kamerabevakningslagen). När tillståndsplikten tas bort kommer bestämmelserna om sanktionsavgifter hänförliga till tillståndsplikten inte längre att vara tillämpliga för kamerabevakning som omfattas av det utökade undantaget från tillståndsplikten. Därmed uppkommer frågan om vad som ska gälla för överträdelse hänförliga

till tillståndsplikten som har begåtts vid kamerabevakning innan tillståndsplikten tagits bort.

Systemet med administrativa sanktionsavgifter i kamerabevakningslagen har ersatt den tidigare straffrättsliga regleringen vid överträdelser (prop. 2017/18:231 s. 128). Av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken framgår att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs. Detta är dock inte fallet om annan lag gäller när dom meddelas, under förutsättning att den nya lagen leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Denna bestämmelse, som ger uttryck för den lindrigaste lagens princip, har enligt förarbetena generell räckvidd, dvs. den gäller även utanför brottsbalkens tillämpningsområde (se prop. 1964:10 s. 99).

När tillståndsplikten tas bort kommer inte längre sanktionsavgifter kunna tas ut för överträdelser av tillståndsplikten och av villkor i ett beslut om tillstånd. Frågan är om detta ska få genomslag bakåt i tiden. Att tillståndsplikten tas bort ska emellertid inte ses som ett uttryck för en mildare syn på den typ av agerande som tidigare ledde till sanktionsavgifter. Den lindrigaste lagens princip gör sig därför inte särskilt starkt gällande i detta fall (jfr prop. 2017/18:231 s. 128). Bestämmelser om sanktionsavgifter bör därför fortfarande gälla för sådana överträdelser som är hänförliga till tillståndskravet och som har begåtts innan tillståndsplikten tagits bort. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse. Av övergångsbestämmelse 8 till kamerabevakningslagen framgår att äldre föreskrifter om straff fortfarande gäller för överträdelser som skett innan kamerabevakningslagens ikraftträdande. Därmed behövs ingen ytterligare övergångsbestämmelse i fråga om sådana tidigare överträdelser.

8.4.2 Skadestånd

Om en aktör har brutit mot regleringen om tillstånd i kamerabevakningslagen innan förslagen trätt i kraft gäller äldre reglering om skadestånd i kamerabevakningslagen för överträdelserna. Det följer av allmänna grundsatsen att äldre lag ska tillämpas på skadefall som har inträffat före ikraftträdandet (se prop. 2017/18:231 s. 128 och där angiven hänvisning). Någon särskild övergångsbestämmelse om detta behövs därför inte.

9 Konsekvenser av våra förslag

9.1 Inledning

I det här avsnittet beskrivs vilka konsekvenser våra förslag förväntas medföra för berörda allmänna och privata aktörer, det brottsförebyggande arbetet, kollektivtrafiken, den personliga integriteten och i övrigt.

9.2 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

9.2.1 De regionala kollektivtrafikmyndigheterna och andra allmänna aktörer

Vår bedömning: Våra förslag förväntas inte leda till ökade kostnader för berörda allmänna aktörer utan ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

De allmänna kollektivtrafiksaktörer som berörs av våra förslag är främst de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, länstrafikbolagen och stationsinnehavare. Som framgår av avsnitt 5.2 är kollektivtrafikverksamheten organiserad på olika sätt i olika län. I vilken mån nyss nämnda aktörer berörs beror på flera faktorer, bl.a. om de är tillståndsinnehavare och personuppgiftsansvariga för den kamerabevakning som bedrivs, bedriver kollektivtrafik eller äger anläggningar som är avsedda för kollektivt resande. Ytterligare en allmän aktör som kommer att beröras av våra förslag är Trafikverket, eftersom den myndigheten bedriver kamerabevakning på och innehar vissa kollektivtrafikanläggningar helt eller delvis. Våra förslag berör även flygplatserna i Sverige, vilka ofta ägs helt eller delvis av offentliga aktörer.

Våra förslag innebär att den administration som tillståndsförfarandet medför försvinner, vilket innebär en kostnadsminskning för berörda allmänna aktörer. Genom att dataskyddsförordningen fortsatt gäller för tidigare tillståndspliktig bevakning kommer dock vissa kostnader för administration att kvarstå. Därutöver kommer det att tillkomma kostnader för att genomföra förhandssamråd i de fall en kamerabevakning leder till en hög risk för bl.a. den personliga integriteten. Som framgår av avsnitt 7.4.3 kommer förhandssamråd dock inte att förekomma i samma utsträckning som tillståndsansökningar. Administrationen inför att en kamerabevakning kan påbörjas bedöms mot den bakgrunden totalt sett minska och därmed även de kostnader som administrationen medför.

I den mån våra förslag leder till minskad brottslighet, t.ex. för att kamerabevakning som metod kan utnyttjas effektivare, kan kostnaderna för att åtgärda exempelvis skadegörelse och sabotage på kollektivtrafikanläggningar och kollektivtrafikfordon dessutom minska. Sammantaget bedöms våra förslag rymmas inom befintliga ekonomiska ramar när det gäller de allmänna aktörer som behandlats i detta avsnitt.

9.2.2 Datainspektionen

Datainspektionen är ensam tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen (2018:1200). Våra förslag innebär att Datainspektionen inte längre kommer att pröva tillståndsansökningar för kamerabevakning som bedrivs inom kollektivtrafiken och de delar av flygplatsområden som inte redan är undantagna från tillståndsplikten. I de fall en kamerabevakning leder till sådana risker för enskildas rättigheter och friheter att regleringen om förhandssamråd aktualiseras, kommer Datainspektionen dock fortfarande att få lägga ned resurser på berörda aktörers arbete inför kamerabevakningar. Förfarandet kring förhandssamråden bör dock inte ta lika stora resurser i anspråk för Datainspektionen som tillståndsgivningen (se avsnitt 7.4.3). Vid en borttagen tillståndsplikt kommer dock behovet av, och kostnaderna för, korrigerande tillsyn av berörda aktörers kamerabevakning att öka.

Förslagen i vårt delbetänkande, Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62), innebar en motsvarande förändring för Datainspektionen vad gäller vissa brottsbekämpande myndigheters kamerabevakning. Vi har i delbetänkandet gjort bedömningen att de ökade kostnader för tillsyn och förhandssamråd som förslagen förväntas medföra i huvudsak kommer att kompenseras genom kostnadsbesparingar i tillståndsverksamheten (s. 218). Vi gör ingen annan bedömning vad gäller de nu aktuella förslagen. I sammanhanget bör dock nämnas att vid tidpunkten för vårt delbetänkande hade kostnaderna för Datainspektionens tillkommande uppgifter och tillsyn enligt kamerabevakningslagen generellt bedömts uppgå till cirka 20 miljoner kronor (prop. 2017/18:231 s. 130 och 131). Datainspektionen har för år 2019, som det ser ut just nu (januari 2019), tilldelats ett betydligt lägre anslag (se bet. 2018/19:KU1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse och riksdagsskrivelse 2018/19:74). Datainspektionen menar att detta kommer att få negativa följder för kamerabevakningsverksamheten.

Även om våra förslag – vare sig i delbetänkandet eller i detta betänkande – i sig medför ökade kostnader för Datainspektionen, vill vi framhålla att det är av stor vikt att inspektionen kan bedriva en effektiv tillsyn. En sådan tillsyn framstår som särskilt angelägen mot bakgrund av det föreslagna slopade tillståndskravet.

9.3 Ekonomiska konsekvenser för privata aktörer

Vår bedömning: Förslagen förväntas inte leda till några ökade kostnader för privata kollektivtrafikaktörer eller flygplatshavare.

De privata aktörer som berörs av våra förslag är de operatörer som bedriver kollektivtrafik och de privata aktörer som helt eller delvis äger eller innehar kollektivtrafikanläggningar och flygplatser.

Som framgår av avsnitt 9.2.1 innebär våra förslag att administrationen kring tillståndsförfarandet försvinner, vilket innebär en kostnadsminskning för berörda aktörer. Precis som för de allmänna aktörerna kommer dataskyddsförordningen dock att medföra vissa kostnader för kvarstående administration. Det kommer också att tillkomma administrativa kostnader för att genomföra förhandssamråd. Eftersom förhandssamråd inte kommer att förekomma i samma

utsträckning som tillståndsansökningarna (se avsnitt 7.4.3) bedöms den administration som kamerabevakning ger upphov till och de kostnader som detta medför dock totalt sett minska genom våra förslag.

I den mån våra förslag leder till minskad brottslighet, t.ex. för att kamerabevakning som metod kan utnyttjas effektivare, kan kostnaderna för att åtgärda verkningar av exempelvis skadegörelse och sabotage på kollektivtrafikanläggningar och kollektivtrafikfordon minska. Sammanfattningsvis bedöms våra förslag inte leda till några ökade kostnader för privata kollektivtrafikaktörer eller flygplats-havare.

9.4 Övriga konsekvenser för offentliga och privata aktörer

Vår bedömning: Förslagen förenklar för berörda aktörer och medför att kamerabevakning kan användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt än i dag. Förslagen innebär ett ökat ansvarstagande för berörda aktörer.

Ett borttaget tillståndskrav innebär en klar förenkling för verksamheterna. Aktörerna kommer inte längre att behöva avvakta ett tillstånd utan kommer snabbare kunna agera på uppkomna behov av bevakning. Kamerabevakning kommer också att kunna användas på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt i kollektivtrafiken och på flygplatsområden än i dag (se avsnitt 7.4). Att möjligheten att påbörja kamerabevakning förenklas förväntas dessutom öka möjligheterna att utveckla kamerabevakning som metod. Därmed ges goda förutsättningar för en ökad nytta av metoden, vilket i förlängningen kan gynna samhället i stort.

Tillståndsförfarandet innebär att en utomstående myndighet bedömer om en planerad kamerabevakning är rättsenlig. Att tillståndsplikten försvinner innebär ett ökat eget ansvarstagande för de berörda aktörerna att se till att den kamerabevakning de bedriver är förenlig med dataskyddsförordningen. Bevakningen måste också vara förenlig med kamerabevakningslagens bestämmelser om exempelvis tystnadsplikt. Dataskyddsförordningens reglering är omfattande och kommer att styra över när, och under vilka förutsättningar, en bevakning får ske. I de fall regleringen om förhandssamråd aktualiseras

kan detta förfarande dock ge aktörerna bättre förutsättningar att tillämpa dataskyddsförordningen korrekt.

Som framgått i avsnitt 9.2 och 9.3 innebär våra förslag att administrationen kring tillståndsförfarandet försvinner, men att viss administration kvarstår till följd av dataskyddsförordningen. En stor förändring kommer också att vara att berörda aktörer i vissa fall kommer att vara skyldiga att genomföra ett förhandssamråd med Datainspektionen före en bevakning påbörjas. Förhandssamrådsförfarandet bedöms emellertid utgöra en mer verksamhetsanpassad och flexibel reglering än dagens tillståndsförfarande (jfr avsnitt 7.4.3). Den administrativa bördan i samband med kamerabevakning bedöms totalt sett minska när tillståndsförfarandet tas bort.

9.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vår bedömning: Förslagen medför positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet, motverkande av brott i övrigt och rätts säkerheten. Möjligheterna till samverkan med brottsbekämpande myndigheter kommer också att öka.

Som framgår av föregående avsnitt medför ett borttaget tillståndsförfarande att de aktörer som berörs av våra förslag kan använda kamerabevakning på ett mer flexibelt och verksamhetsanpassat sätt. Det är också rimligt att anta att den kamerabevakning som bedrivs i kollektivtrafiken och på flygplatsområden kommer att öka om tillståndsplikten tas bort. Dessa omständigheter medför i sin tur att möjligheterna att förebygga brott och ordningsstörningar i kollektivtrafiken och inom flygplatsområdena ökar, vilket kan leda till minskad brottslighet och färre ordningsstörningar. Det kan också leda till bättre utredningsmöjligheter när brott begåtts på de aktuella platserna, vilket ger större möjligheter till lagföring. Våra förslag kan också i viss mån få effekter för rättssäkerheten, eftersom de kan leda till att oskyldiga kan avskrivras från misstanke i ett tidigare skede.

Ett enklare förfarande för kamerabevakning ökar också kollektivtrafikaktörernas och flygplatshavarnas möjligheter att samverka med brottsbekämpande myndigheter kring kamerabevakning. Även

detta kan ha positiva effekter för möjligheten att utreda och lagföra brott.

9.6 Konsekvenser för kollektivtrafiken

Vår bedömning: Förslagen kan leda till ökad trygghet för kollektivtrafikens resenärer, personal och andra som vistas i kollektivtrafiken. De kan också öka förutsättningarna att nå de svenska miljökvalitetsmålen samt samhällets mål om ett ökat kollektivt resande och minskad trängsel i städerna.

Som framgår av föregående avsnitt kommer ett borttaget tillståndskrav sannolikt att medföra en utökning av den kamerabevakning som bedrivs i kollektivtrafiken. Detta kan, tillsammans med möjligheten att använda kamerabevakning på ett mer flexibelt sätt vid exempelvis hastigt uppkomna eller tillfälliga behov, leda till ökad trygghet för personal, resenärer och andra som vistas i kollektivtrafiken. En ökad trygghet för resenärerna ligger i linje med de regionala trafikförsörjningsprogrammets mål att öka kollektivtrafikens nåbarhet. En kollektivtrafikmiljö som upplevs som trygg kan i sin tur leda till att fler personer väljer att åka kollektivt och underlätta rekryteringen av personal. På det sättet kan våra förslag medföra bättre förutsättningar för att nå de mål som följer av de regionala trafikförsörjningsprogrammen om ett ökat kollektivt resande och mindre trängsel i städerna.

I den mån våra förslag bidrar till ett ökat resande med kollektivtrafiken skulle de också kunna ge bättre förutsättningar att nå det miljökvalitetsmål som innefattar att begränsa klimatpåverkan.

9.7 Konsekvenser för enskilda och övriga konsekvenser

Vår bedömning: Att tillståndsförfarandet tas bort kan medföra vissa risker för enskilda, bl.a. ur ett integritetsperspektiv. Dessa risker motverkas dock genom det skydd som dataskyddsförordningen ger.

I den utsträckning våra förslag medför färre brott och ordningsstörningar samt ökad trygghet i kollektivtrafiken innebär de dessutom ett förstärkt skydd för enskildas personliga integritet.

I den mån förslagen leder till ökad trygghet i kollektivtrafiken kan de medföra speciellt positiva effekter i särskilt utsatta områden.

Förslagen förväntas inte få några övriga konsekvenser som avses i 14 eller 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kamerabevakning innebär typiskt sett ett intrång i rätten till skydd för den personliga integriteten. Genom tillståndsförfarandet görs en förhandsprövning av om en kamerabevakning är förenlig med gällande dataskyddsreglering. I den prövningen intar integritetsaspekter en framträdande roll. När berörda aktörer fått tillstånd till kamerabevakning kan enskilda i hög grad förlita sig på att kamerabevakningen är rättsenlig. När tillståndsförfarandet tas bort kommer denna förhandsprövning inte längre att göras, vilket innebär vissa risker, bl.a. ur ett integritetsperspektiv. Även det faktum att våra förslag sannolikt kommer att leda till att kamerabevakningen i kollektivtrafiken och på flygplatser ökar kan innebära sådana risker.

Det skydd för den personliga integriteten som följer av dataskyddsförordningen motverkar dock nyss nämnda risker. Data- skyddsförordningen innehåller detaljerade bestämmelser om bl.a. rättigheter för registrerade och skyldigheter för personuppgiftsansvariga samt reglering om en effektiv tillsyn, inkluderat administrativa sanktionsavgifter.

Att bli utsatt för ett brott är dessutom i sig en kränkning av den personliga integriteten. Att uppleva otrygghet på en station, terminal eller hållplats till följd av att platsen upplevs som stökig eller till följd av kriminalitet är också negativt ur ett integritetsperspektiv.

I den mån förslagen leder till att färre brott begås, färre ordningsstörningar förekommer och tryggheten ökar i kollektivtrafiken och på flygplatser innebär förslagen därför ett förstärkt skydd för den personliga integriteten.

Som framgår av föregående avsnitt kan våra förslag leda till ökad trygghet i kollektivtrafiken. Detta kan ge speciellt positiva effekter i särskilt utsatta områden, eftersom studier tyder på att fler personer väljer att avstå från att åka kollektivt på grund av otrygghet i dessa områden jämfört med andra (se avsnitt 4.3.1).

Våra förslag förväntas inte få några övriga konsekvenser som avses i 14 eller 15 § kommittéförordningen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

9 § Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 4, 5 § 1–5 eller 6 § första stycket skyddslagen (2010:305) har förklarats vara skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet,

3. bevakning som Försvarsmakten bedriver från ett fordon, fartyg eller luftfartyg som ett led i en militär insats eller militär övning eller som behövs för att prova utrustning för sådan bevakning,

4. bevakning som Trafikverket bedriver

a) av vägtrafik,

b) av sjötrafik vid en rörlig bro,

c) vid en betalstation eller kontrollpunkt som avses i bilagorna till lagen (2004:629) om trängselskatt och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas, eller

d) vid en betalstation på allmän väg som används vid uttag av infrastrukturavgifter enligt lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg och som sker för att samla in uppgifter som behövs för att beslut om infrastrukturavgift ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan avgift betalas,

5. bevakning i en vägtunnel med övervakningssystem som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som bedrivs av någon annan tunnelhållare än Trafikverket,

6. bevakning

a) i ett fordon som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, spårväg, vatten eller i tunnelbana,

b) av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för kollektivt resande på väg, järnväg, spårväg, vatten eller i tunnelbana,

c) av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår, eller

d) av ett flygplatsområde,

om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka *störningar av allmän ordning och säkerhet eller olyckor*, eller begränsa verkningarna av *sådana störningar eller inträffade olyckor*,

7. bevakning i en lokal där det bedrivs postverksamhet eller av området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott,

8. bevakning i ett parkeringshus, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott, och

9. bevakning som sker för säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön från ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren.

Paragrafen innehåller regler om undantag från kravet på tillstånd till kamerabevakning i 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 7. Undantaget i punkten 6 har utökats till att omfatta bevakning av fler kollektivtrafikfordon och kollektivtrafikplatser än tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer. Vidare har undantaget utökats till att omfatta även flygplatsområden. Slutligen har syftena med bevakningen utökats till att omfatta även bevakning i ordningshållande syfte.

Undantaget i a avser bevakning i fordon som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, spårväg, vatten eller i tunnelbana. Exempel på fordon som omfattas av undantaget är bussar, tågagnar, tunnelbanevagnar, spårvagnar och fartyg. Fordon i luftrummet omfattas inte av tillämpningsområdet. Kollektivtrafik har samma innebörd som i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Lagen om kollektivtrafik hänvisar till definitionen i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70. Kollektivtrafik definieras där som persontransporter av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering (artikel 2 a). Till kollektivtrafik räknas inte beställningstrafik, exempelvis taxi eller färdtjänst, chartertrafik eller rundresor där passagerarna åker tillbaka till samma utgångspunkt. Till kollektivtrafik räknas vidare inte trafik som anordnas vid särskilda evenemang, resor där logi eller andra turisttjänster ingår i resan eller resor där det huvudsakliga syftet är något annat än själva

persontransporten (jfr prop. 2011/12:76 s. 20 och 27). Anropsstyrd trafik är däremot att betrakta som kollektivtrafik i den mån den ersätter kollektivtrafik på en viss sträcka.

Undantaget tar sikte på själva användandet av ett fordon i kollektivtrafik. Om ett fordon inte används i kollektivtrafik omfattas det inte av undantaget. Ett kollektivtrafikfordon som tagits ur drift, t.ex. för reparation, omfattas således inte av undantaget. I fråga om fordon som används i kollektivtrafik säsongvis är undantaget tillämpligt endast under de säsonger som fordonet används i kollektivtrafik. Att ett fordon som används i kollektivtrafik vid samma tillfälle används för annat ändamål t.ex. skolskjuts eller, i fråga om anropsstyrd trafik, färdtjänst påverkar inte undantagets tillämplighet. I fråga om persontransporter till sjöss tar undantaget primärt sikte på skärgårds- trafik och liknande trafik på svenskt sjöterritorium.

Undantaget i b tar sikte på bevakning av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för kollektivt resande på väg, järnväg, spårväg, vatten eller i tunnelbana. I ett stations- eller terminalområde ingår inledningsvis en stations- eller terminalbyggnad samt området någon eller maximalt några meter utanför en sådan byggnad. Om det anslutande området utanför byggnaden är avsett för kollektivtrafik kan dock ett större område omfattas av undantaget, se nedan.

En station eller terminal består oftast inte enbart av en stations- eller terminalbyggnad. I vissa fall finns ingen sådan byggnad alls. I stället kan en station eller terminal bestå av t.ex. en plattform eller av hållplatser. I fråga om skärgårdstrafik och liknade trafik till sjöss kan en terminal i stället bestå av bryggor eller hållplatsstolpar. Till en station eller terminal finns det dessutom, oberoende av om det finns en byggnad eller inte, många gånger kringliggande ytor som är avsedda för det kollektiva resandet. Det kan t.ex. handla om ytor för spår- och busstrafik samt områden för förflyttning mellan ytor, t.ex. trottoarer, passager, gångstråk och tunnlar. Det kan också handla om ytor för cykel- och bilparkering (s.k. pendelparkeringar). Kringliggande ytor kan vidare avse taxitrafik till och från en station eller terminal. Det är ofta naturligt att betrakta sådana ytor som en del av ett stations- eller terminalområde.

Vilka ytor utöver en stations- eller terminalbyggnad som ingår i ett stations- eller terminalområde får bedömas i varje enskilt fall utifrån förhållandena på platsen. Vid den bedömningen ska man utgå

från hur resenärer och andra som utnyttjar platsen rimligen uppfattar området. Sådana anordningar och föremål som är direkt avsedda för det kollektiva resandet som t.ex. plattformar, biljettautomater, busskurer och hållplatsskyltar kan vara till hjälp för att avgränsa ett sådant område. Räckten, upphöjningar eller andra markörer på marken som utmärker kollektivtrafikplatsområdet kan också vara till hjälp för att avgränsa ett stations- eller terminalområde. Kringliggande ytor avsedda för det kollektiva resandet måste dessutom vara placerade på ett sådant sätt att det är naturligt att primärt betrakta dem som en del av stations- eller terminalområdet.

När ett stations- eller terminalområde övergår i ett område där syftet med ytan inte längre är det kollektiva resandet är gränsen för vad som utgör ett stations- eller terminalområde passerad. Sådana ytor kan således inte bevakas med stöd av undantaget. Det är t.ex. inte möjligt att bevaka ett torg eller en park som ligger i anslutning till ett terminalområde med stöd av undantaget. Öppna ytor som ligger inom ett stations- eller terminalområde omfattas dock av undantaget. Detsamma gäller gångar, tunnlar och passager inom ett stations- eller terminalområde. När gångstråk, tunnlar eller andra passager övergår till att utgöra en del av stads- eller ortsbilden utanför ett stations- eller terminalområde omfattas de inte av undantaget.

Undantaget i b avser även hållplatsområden. Liksom beträffande stations- och terminalområden får gränsen för ett sådant område avgöras från fall till fall utifrån anordningar och föremål på platsen och platsens omgivning. Anordningar som utmärker ett hållplatsområde är vanligen hållplatskurer och hållplatsstolpar. Markeringar på marken är ett annat exempel på en markör som kan tjäna som ledning för att avgränsa en hållplats.

Kringliggande ytor, i form av parkeringar och passager, kan i vissa fall ingå i ett hållplatsområde. En förutsättning för att en cykel- eller bilparkering ska kunna ingå i ett hållplatsområde är att parkeringen ligger i direkt anslutning till hållplatsen. Parkeringen måste också vara avsedd primärt för de som reser kollektivt från hållplatsen. För att en passage ska kunna ingå i ett hållplatsområde måste den vara avsedd primärt för att resenärer ska kunna ta sig till och från hållplatsen. Passagen måste vidare vara belägen i direkt anslutning till hållplatsen, vilket innebär att passagen ska leda fram till hållplatsen i fråga. När passagen övergår i ett område där syftet med passagen inte

längre är att underlätta för det kollektiva resandet kan den inte bevakas med stöd av undantaget. Normalt kan endast en kortare sträcka av en passage i direkt anslutning till en hållplats ingå i ett hållplatsområde.

Av bestämmelsen i b framgår vidare att ett stations-, terminal- eller hållplatsområde ska vara avsett för kollektivt resande på väg, järnväg, spårväg, vatten eller i tunnelbana för att omfattas av undantaget. Ett område som är avsett för luftfart omfattas inte av tillämpningsområdet. Att även annan trafik, t.ex. turisttrafik eller godstrafik, bedrivs inom ett område som omfattas av undantaget påverkar inte undantagets tillämplighet.

Av c framgår att undantag från tillståndsplikt gäller för bevakning av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår. Undantaget tar primärt sikte på platser där det av någon anledning finns en risk för olyckor, sabotage eller angrepp på person. Det kan röra sig om platser där olika typer av olyckor, sabotage eller angrepp har inträffat men också om platser där det av andra skäl kan konstateras en förhöjd risk för olyckor och brott. Exempel på sådana platser kan vara en plankorsning mellan väg och järnväg eller spårväg, ett spårrområde på särskild banvall eller viadukter över och tunnlar under järnväg, tunnelbana eller spårväg. I fråga om vissa sådana områden har allmänheten inte tillträde till platsen. I ett sådant fall gäller inte heller i dag någon tillståndsplikt (se 7 §) och undantaget aktualiseras därmed inte.

Bevakning av ett flygplatsområde regleras i d. Med flygplatsområde avses inledningsvis sådana områden som flygplatshavaren har skyldighet att övervaka enligt gällande luftfartsskyddsbestämmelser, t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002. Undantaget omfattar därmed flygplatsbyggnaderna och kringliggande områden som är avsedda för resandet med flyg. Undantaget omfattar således t.ex. bevakning av den inhägnade flygsidan, landsidan med terminaler, parkeringar och tillfartsvägar. Undantaget omfattar även inflygningshjälpmedel. När ett flygplatsområde övergår till att avse ett sådant område där ytorna inte längre är primärt avsedda för luftfart är undantaget från tillståndsplikten inte längre tillämpligt. I fråga om sådana områden som allmänheten inte har

tillträde till galler, som framgår ovan, ingen tillståndsplikt och undantaget aktualiseras därmed inte.

Av punkten 6 framgår att undantag gäller om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Undantaget gäller alltså för det första om bevakningen behövs för brottsbekämpande ändamål. Det finns inte någon begränsning av vilka brott som avses. Bestämmelsen tar alltså sikte på alla former av brott, t.ex. sexualbrott, våldsbrott, stöldbrott, narkotikabrott, skadegörelse och terrorbrott. Vidare gäller undantaget för kamerabevakning i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar. Begreppet allmän ordning och säkerhet bör tolkas på motsvarande sätt som i 8 § andra stycket 2. Slutligen gäller undantaget för kamerabevakning som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor. Punkten har motsvarande innebörd som i 8 § andra stycket 4.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

2. Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beslutats enligt den upphävda kameraövervakningslagen (2013:460) eller enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) och som avser bevakning som inte längre omfattas av krav på tillstånd, gäller inte längre.

3. Föreskrifter om sanktionsavgifter gäller fortfarande för överträdelser av tillståndskravet i 7 § och av villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 § om överträdelserna skett före ikraftträdandet.

Övervägandena till ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 8.

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

Bestämmelsen i punkten 2 innebär att ett tillstånd till kameraövervakning som har beslutats med stöd av kameraövervakningslagen eller ett tillstånd som beslutats enligt kamerabevakningslagen upphör att gälla vid ikraftträdandet av denna lag. Detta under förutsättning att bevakningen inte längre omfattas av tillståndsplikt.

Av punkten 3 framgår att föreskrifter om sanktionsavgifter fortfarande gäller för överträdelser av tillståndskravet i 7 § och av villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 § om överträdelsen skett före ikraftträdandet.

Kommittédirektiv 2017:124

Möjligheterna till kameraövervakning ska förenklas

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder som kan underlätta kameraövervakning som sker i brottsbekämpande syfte. Syftet är att säkerställa att myndigheternas möjlighet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller att utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten, ska vara flexibel och verksamhetsanpassad. Utredaren ska även analysera förutsättningarna för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott,
- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten,
- föreslå förenklingar utifrån kartläggningen, med utgångspunkten att tillståndsplikten för kameraövervakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningsplikt,
- överväga om det finns skäl för förenklade regler även när det gäller annan kameraövervakning än sådan som de ovan berörda myndigheterna bedriver i brottsbekämpande syfte,

- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kameraövervakning,
- analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kameraövervakning i brottsbekämpande syfte kommer att få för en effektiv tillsyn,
- analysera om man bör införa ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Uppdraget att föreslå åtgärder som kan underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte ska redovisas senast den 15 augusti 2018 och uppdraget att analysera möjligheterna till ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer ska redovisas senast den 15 februari 2019.

Gällande rätt och kommande förändringar i lagstiftningen

Gällande rätt

Kameraövervakningslagen (2013:460) trädde i kraft den 1 juli 2013. Syftet med lagen var att modernisera regleringen av kameraövervakning på ett sätt som skulle säkerställa balansen mellan intresset av att använda kameraövervakning för berättigade ändamål och intresset av att skydda den enskildes integritet. Lagen innebar att alla bestämmelser om allmän kameraövervakning samlades i en lag till skillnad från den tidigare uppdelningen i lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen.

Enligt kameraövervakningslagen gäller som huvudregel att det krävs tillstånd för kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. I några fall får kameraövervakning bedrivas under högst en månad utan att någon ansökan om tillstånd har gjorts. För kameraövervakning av vissa särskilda platser dit allmänheten har tillträde krävs endast en anmälan. Det gäller under vissa förhållanden bl.a. för kameraövervakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation.

*Utredningen om kameraövervakning
– brottsbekämpning och integritetsskydd*

I november 2015 fick en särskild utredare i uppdrag att utreda vissa frågor om kameraövervakning (dir. 2015:125). Utredningen tog sig namnet Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd. Det övergripande syftet med utredningen var att säkerställa att kameraövervakning kan användas där det behövs för att bekämpa brott och samtidigt garantera ett starkt skydd för den personliga integriteten. Utredaren skulle mot denna bakgrund bl.a. analysera om möjligheterna till kameraövervakning på särskilt brottsutsatta platser och andra platser med förhöjt skyddsbehov behöver förbättras.

I april 2016 beslutade EU om en omfattande reform av EU:s dataskyddsreglering. Den nya EU-rättsliga dataskyddsregleringen består av en allmän dataskyddförordning, 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 dataskyddförordning), och ett dataskyddsdirektiv för de brottsbekämpande myndigheterna, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF. Dataskyddförordningen ska börja tillämpas den 25 maj 2018 och dataskyddsdirektivet ska vara genomfört senast den 6 maj 2018. Dataskyddsutredningen har föreslagit att dataskyddförordningen kompletteras med en ny övergripande lag och förordning om dataskydd och att personuppgiftslagen upphävs (SOU 2017:39). Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har föreslagit att direktivet i huvudsak genomförs genom en ny ramlag, brottsdatalagen, och kompletteras med separata registerförfattningar (SOU 2017:29 och SOU 2017:74).

EU:s nya dataskyddsreglering innebär stora förändringar när det gäller utrymmet för nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling, framför allt inom dataskyddförordningens tillämpnings-

område. Med anledning av detta fick Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd i juni 2016 ett tilläggsuppdrag att analysera och lämna förslag på hur regleringen av kameraövervakning skulle anpassas till dataskyddsreformen (dir. 2016:54).

I juni 2017 redovisades resultatet av utredningen i betänkandet En ny kamerabevakningslag (SOU 2017:55). I betänkandet föreslås att en ny lag ska ersätta kameraövervakningslagen. Den nya lagen ska ge ökade möjligheter till kameraövervakning och ett förstärkt skydd av den personliga integriteten. Utredningen, som inte hade i uppdrag att helt slopa det krav på tillstånd till kameraövervakning som gäller i dag, föreslår att den nya kamerabevakningslagen – till skillnad från kameraövervakningslagen – inte ska innehålla något generellt krav på tillstånd för kameraövervakning på platser dit allmänheten har tillträde. Inte heller ska lagen innehålla någon reglering som motsvarar dagens reglering om kameraövervakning som är tillåten efter anmälan. Däremot ska den nya lagen innehålla ett begränsat tillståndskrav. Myndigheter föreslås även fortsättningsvis omfattas av ett krav på tillstånd. Utredningen föreslår dock att det ska bli lättare att få tillstånd till kameraövervakning både för brottsbekämpande ändamål och för andra berättigade ändamål, t.ex. gräns- och tullkontroll. Vidare ska tillstånd kunna ges för övervakning inte bara på platser som redan är brottsutsatta, utan också på platser där det finns risk för angrepp på människors liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Detsamma gäller platser med andra ordningsstörningar. I brådskande fall när det finns risk för allvarlig brottslighet ska polisen få använda kameraövervakning från drönare utan upplysning om bevakningen. Utredningen föreslår inte något utökat undantag från tillståndskravet i kollektivtrafiken.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte

Behovet av kameraövervakning i brottsbekämpande syfte

Kravet på tillstånd för kameraövervakning har funnits länge i svensk rätt och syftar till att säkerställa balansen mellan behovet av att använda kameraövervakning för berättigade ändamål och skyddet för

den personliga integriteten. Tillgången till information från kameraövervakning är avgörande för polisens möjlighet att förebygga brott, avbryta pågående brottslighet och utreda brott som begåtts. Den senaste tidens händelser, bl.a. på Drottninggatan i Stockholm, men också brottslighet och otrygghet i utsatta områden, har satt kameraövervakningsfrågan i ett nytt ljus.

Den 7 juni 2017 kom regeringen och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna överens om åtgärder mot terrorism. En del av överenskommelsen är att polisens möjlighet till kameraövervakning ska förenklas. Det konstaterades att om den då pågående utredningen om kameraövervakning inte skulle resultera i en tillräcklig förbättring ur polisens perspektiv ska det finnas beredskap från regeringen att agera.

Polismyndigheten har i sitt remissvar avseende betänkandet En ny kamerabevakningslag bl.a. angett följande:

Förslaget tillgodoser inte Polismyndighetens behov av kameraövervakning. EU:s dataskyddsreform innebär ett stärkt skydd för den personliga integriteten jämfört med nuvarande lagstiftning om skydd för personuppgifter. Den nya dataskyddsregleringen innebär också ökade dokumentationskrav. EU-regleringen innehåller däremot inte några krav på formella tillståndsförfaranden inför kameraövervakning. Det finns inte några vägande skäl för att i nationell rätt ställa upp tillkommande krav på förhandstillstånd från tillsynsmyndigheten inför Polismyndighetens kameraövervakning. För andra typer av personuppgiftsbehandling gäller redan den ordningen att Polismyndigheten själv ansvarar för att följa dataskyddsregleringen utan några förhandstillstånd.

I en tid då internationell samverkan och gränsöverskridande samarbete är av stor vikt för en effektiv brottsbekämpning är det inte ändamålsenligt att svensk polis har sämre förutsättningar för gränsöverskridande samarbete än polisen i övriga EU-länder. Det är angeläget att svensk polis har samma förutsättningar som polis i övriga europeiska länder att inhämta uppgifter genom användning av kameror och att utbyta sådana uppgifter i syfte att bekämpa brott och upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Sammanfattningsvis anser Polismyndigheten inte att det lagförslag som presenteras i betänkandet resulterar i en tillräcklig förbättring ur polisens perspektiv.

Kameraövervakning innebär ett effektivt komplement till övrig polisiär verksamhet och det är därför angeläget att polisen har goda möjligheter att använda kameraövervakning där det kan anses befogat. Det har kommit fram att Polismyndigheten anser att tillståndsplikten innebär onödiga hinder och svårigheter för kameraövervakning. Den

nuvarande ordningen innebär att polisen som huvudregel måste ansöka om och få tillstånd innan en kamera kan sättas upp. Tillståndsplikten innebär en administrativ börda som förlänger processen från det att polisen upptäcker ett behov av kameraövervakning på en viss plats till dess att kameran kan sättas upp. Det är av stor vikt att polisen har en flexibilitet att vid behov kunna sätta upp kameror.

Det behöver göras en kartläggning av Polismyndighetens behov av ett enklare förfarande så att polisen på ett flexibelt och verksamhetsanpassat sätt kan använda sig av kameraövervakning i sin brottsbekämpande verksamhet. Utifrån kartläggningen ska lämpliga författningsförslag föreslås. En utgångspunkt ska vara att tillståndsplikten ska tas bort och i första hand ersättas med någon form av anmälningsplikt, men även andra åtgärder som kan underlätta kameraövervakning i brottsbekämpande syfte ska övervägas och vid behov föreslås.

Kameraövervakning i brottsbekämpande syfte bedrivs inte bara av Polismyndigheten utan också av andra myndigheter, bl.a. Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen. Det är angeläget att även dessa myndigheter har goda möjligheter att använda kameraövervakning där det kan anses befogat och att detta även kan ske i samverkan med andra myndigheter. Det finns därför anledning att se över om möjligheterna till kameraövervakning bör förenklas även för någon eller några av de andra myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott eller att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten, och som därför använder kameraövervakning.

En brottsbekämpande myndighet kan kameraövervaka även i andra syften, t.ex. för att förhindra eller begränsa verkningarna av olyckor eller i kontrollverksamhet. Vid sådan kameraövervakning är i många fall dataskyddsförordningen tillämplig. Det är viktigt att inte skapa gränsdragningsproblem och att omotiverade skillnader i förutsättningar inte uppstår i de berörda myndigheternas verksamhet. Det finns därför skäl att överväga om även annan kameraövervakning än sådan som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten kan förenklas för de berörda myndigheterna.

Utredaren ska därför

- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott,
- kartlägga behovet av förenklade regler vid kameraövervakning som sker i syfte att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten,
- föreslå förenklingar utifrån kartläggningen, med utgångspunkten att tillståndsplikten för kameraövervakning ska tas bort och i första hand ersättas med en anmälningsplikt,
- analysera om det finns ett behov av att förenkla möjligheterna till kameraövervakning även för andra myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott och att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten och som använder kameraövervakning i något eller några av dessa syften och vid behov föreslå sådana förenklingar,
- analysera möjligheterna för myndigheter att samverka om kameraövervakning och vid behov föreslå förenklingar,
- överväga om det finns skäl för förenklade regler även när det gäller annan kameraövervakning än den som de ovan berörda myndigheterna bedriver i brottsbekämpande syfte, och vid behov föreslå sådana förenklingar, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att överväga eller föreslå ändringar vid hemlig kameraövervakning enligt 27 kap. rättegångsbalken eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Ett förstärkt skydd för personuppgifter och den personliga integriteten

Utgångspunkten är att Polismyndighetens verksamhet med kameraövervakning ska kunna bedrivas snabbt och effektivt samtidigt som personuppgifter skyddas på ett lämpligt sätt och enskildas personliga integritet värnas.

Kameraövervakning innebär ett intrång i den personliga integriteten från det allmännas sida och är dessutom att betrakta som en särskilt integritetskänslig åtgärd. Det är nödvändigt med en väl avvägd balans mellan å ena sidan skyddet för den personliga integriteten och å andra sidan upprätthållandet av allmän säkerhet. Intrång i den personliga integriteten måste alltid stå i rimlig proportion till det intresse som ska tillgodoses med behandlingen av personuppgifterna. I samband med kameraövervakning är denna proportionalitetsbedömning särskilt viktig.

Ett grundläggande krav för att få använda kameraövervakning kommer att vara att den är förenlig med dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet. Den regleringen sätter också gränser för hur inspelat material får hanteras. Både dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet innebär ett starkt skydd för personuppgifter.

För att ett tillräckligt starkt integritetsskydd för personer som blir kameraövervakade ska kunna garanteras vid förenklade möjligheter till kameraövervakning inom den brottsbekämpande sektorn kan ytterligare förstärkande åtgärder behöva vidtas.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av integritetsskyddande åtgärder när det blir enklare att använda kameraövervakning för brottsbekämpande myndigheter, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.
Utredaren ska även
- analysera behovet av att begränsa åtkomsten till och användningen av material som inhämtats vid kameraövervakning,
- analysera behovet av skärpta regler om säkerhet och gallring vid hantering av material som inhämtats vid kameraövervakning, och
- överväga andra åtgärder för att säkerställa att informationssäkerheten och den interna kontrollen av hanteringen av inspelat material är tillräcklig.

Effektiv tillsyn av kameraövervakning

Datainspektionen har i dag det centrala ansvaret för tillsyn enligt kameraövervakningslagen och utövar dessutom tillsyn över kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. I betänkandet En ny kamerabevakningslag föreslås att endast Datainspektionen ska vara tillsynsmyndighet.

Förenklade möjligheter till kameraövervakning innebär att det blir viktigare med en snabb, regelbunden och effektiv tillsyn som hindrar att behandlingen av personuppgifter leder till otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Det finns därför skäl att överväga om värnandet om integritetsskyddet behöver förstärkas i samband med tillsynsverksamheten.

Utredaren ska därför

- analysera vilka effekter förenklade möjligheter till kameraövervakning kommer att få för en effektiv tillsyn,
- analysera hur eventuella negativa effekter kan hanteras och överväga om de förenklade möjligheterna bör kompenseras av ett förstärkt integritetsskydd i tillsynsverksamheten, och lämna de förslagsförslag som bedöms lämpliga.

Uppdraget att analysera ett utökat undantag för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer

Kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer kan ofta vara ett betydelsefullt hjälpmedel för att bekämpa brott och förhindra olyckor. Sådan kameraövervakning är enligt huvudregeln i kameraövervakningslagen normalt tillståndspliktig. Ett särskilt undantag finns dock för viss kameraövervakning i tunnelbanevagnar och tunnelbanestationer, som i stället är tillåten efter en anmälan till länsstyrelsen.

Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd har föreslagit att verksamheter av det aktuella slaget även fortsättningsvis ska omfattas av en tillståndsplikt. Ett sådant krav ska gälla för myndigheter och vissa andra aktörer som utför uppgifter som är av allmänt intresse, exempelvis bedriver kollektivtrafik. Kameraövervakning i tunnelbanan ska enligt förslaget dock även fortsättningsvis vara undantagen.

Utredningen har berört frågan om det aktuella undantaget även bör omfatta andra allmänna transportmedel än tunnelbanan men har, utan att redovisa några mer ingående överväganden, kommit fram till att det inte finns skäl för detta. Flera remissinstanser, däribland Polismyndigheten, har kritiserat förslaget i denna del och menar bl.a. att det inte framstår som motiverat att göra skillnad på kameraövervakning i tunnelbanan och av annan liknande trafik. Denna skillnad framstår enligt remissinstanserna som särskilt inkonsekvent på vissa kombinerade tunnelbane- och järnvägsstationer. Enligt några remissinstanser bör det nuvarande undantaget för tunnelbanan därför utvidgas till att i vart fall avse också annan spårbunden trafik och stationer.

Med anledning av utredningens förslag har dessutom vissa gränsdragningsfrågor uppmärksamats, som skulle kunna innebära osäkerhet om vilka privata aktörer inom den aktuella sektorn som i praktiken kommer att omfattas av den nya lagens tillståndskrav.

Därför bör frågan om ett utökat undantag från tillståndskravet för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer övervägas närmare.

Även vid kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer gör sig kravet på ett starkt integritetsskydd gällande. Ett eventuellt utökat undantag måste därför formuleras på ett sätt som säkerställer balansen mellan behoven av att använda kameraövervakning och skyddet för den personliga integriteten.

Utredaren ska därför

- analysera om man bör införa ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer, och
- lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Ytterligare frågor som har samband med frågorna som utreds

Under förutsättning att det ryms inom tiden för uppdraget är utredaren oförhindrad att ta upp och lämna författningsförslag i frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas särskilt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten samt förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ta hänsyn och förhålla sig till det pågående lagstiftningsarbetet med betänkandena En ny kamerabevakningslag (SOU 2017:55), Brottsdatalog (SOU 2017:29) och Ny dataskyddslag – kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SOU 2017:39). Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta annat relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som kan vara berörda av aktuella frågor.

Uppdraget att förenkla möjligheterna till kameraövervakning i brottsbekämpande syfte och därmed sammanhängande frågor ska redovisas senast den 15 augusti 2018 och uppdraget att analysera möjligheterna till ett utökat undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning av allmänna transportmedel och stationer ska redovisas senast den 15 februari 2019.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag
– en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. Ju.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]