



Justitiedepartementet

Grundlagsenheten
Rättssakkunnig
Johanna Spanne
08-405 38 52
0730-79 99 61

**Remittering av slutbetänkandet Kamerabevakning i
kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (SOU 2019:8)**

Remissinstanser

Advokatsamfundet

Blekinge läns landsting

Bodens kommun

Branschföreningen Tågoperatörerna

Brottsförebyggande rådet

Brottsoffermyndigheten

Båstad kommun

Civil Rights Defenders

Datainspektionen

Domstolsverket

Eda kommun

Ekobrottsmyndigheten

Försvarets materielverk

Försvarets radioanstalt

Försvarsmakten

Förvaltningsrätten i Stockholm

Förvaltningsrätten i Växjö

Gotlands kommun

Hallands läns landsting

Hallsbergs kommun

Hofors kommun

Jernhusen AB

Justitiekanslern

Jämtlands läns landsting

Jönköpings läns landsting

Kalmar kommun

Kammarrätten i Göteborg

Karlstads kommun

Kiruna kommun

Kramfors kommun

Kristinehamns kommun

Kustbevakningen

Landskrona kommun

Landsorganisationen i Sverige

Linköpings kommun

Lomma kommun

Malmö kommun

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Mölnads kommun

Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd

Nordanstigs kommun

Nordmalings kommun

Norrbottens läns landsting

Nynäshamns kommun

Näringslivets Säkerhetsdelegation

Olofströms kommun

Polismyndigheten

Riksdagens ombudsmän

SJ AB

Sjöfartsverket

SKL

Skärgårdsredarna

Skövde kommun

Stockholms kommun

Stockholms läns landsting

Sundsvalls tingsrätt

Swedavia AB

Svensk Kollektivtrafik

Svensk Sjöfart

Svenska Regionala Flygplatser

Svenskt näringsliv

Sveriges akademikers centralorganisation

Sveriges Bussföretag

Säkerhet för Näringsliv och Samhälle

Säkerhetsbranschen

Säkerhetsföretagen

Säkerhetspolisen

Säters kommun

Tibro kommun

Tierps kommun

Tjänstemännens centralorganisation

Tjörns kommun

Torsby kommun

Totalförsvarets forskningsinstitut

Trafikverket

Transportstyrelsen

Tullverket

Valdemarsviks kommun

Vallentuna kommun

Vansbro kommun

Västerbottens läns landsting

Västmanlands läns landsting

Västra Götalands läns landsting

Åklagarmyndigheten

Örebro läns landsting

Örebro universitet

Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 7 juni 2019**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2019/00886 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

David Törngren
Ämnesråd

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

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.

Förslagens 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 flygplatshavare.

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 nåbarhet, 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.

