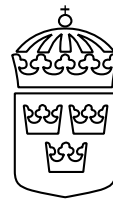


Regeringens proposition

2019/20:109



Kamerabevakning i kollektivtrafik och apotek – Prop. ett enklare förfarande 2019/20:109

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 2020

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att kamerabevakningslagen (2018:1200) ändras så att kravet på tillstånd till kamerabevakning tas bort för bevakning i färdmedel som används i kollektivtrafik och för stations-, terminal- och hållplatsområden som används för sådan trafik. Kravet på tillstånd tas även bort för bevakning av vissa platser vid spårområden och av flygplatser. Undantagen ska gälla om bevakningen sker i brottsbekämpande syfte, i syfte att förhindra olyckor eller i ordningshållande syfte.

Regeringen föreslår också att kravet på tillstånd till kamerabevakning tas bort för bevakning i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet. Undantaget ska gälla om bevakningen sker i brottsbekämpande syfte.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2020.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).....	5
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Regleringen av kamerabevakning	10
4.1	Inledning	10
4.2	EU:s dataskyddsförordning är den generella regleringen.....	10
4.2.1	Allmänt om dataskyddsförordningen	10
4.2.2	Grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter.....	11
4.2.3	Den personuppgiftsansvariges skyldigheter	11
4.2.4	Rättigheter för den som kan identifieras vid kamerabevakning	13
4.2.5	Datainspektionen är tillsynsmyndighet	13
4.3	På det brottsbekämpande området gäller i stället brottsdatalagen	13
4.4	Särskilda regler om kamerabevakning	14
4.4.1	En ny lag gäller sedan 2018.....	14
4.4.2	Viss kamerabevakning kräver tillstånd.....	15
4.4.3	Det finns undantag från tillståndskravet.....	17
4.4.4	Upplyningsplikt för den som bevakar.....	17
4.4.5	Datainspektionen är tillsynsmyndighet	17
5	Det ska inte krävas tillstånd i kollektivtrafiken och på flygplatser	18
5.1	Ett undantag från tillståndskravet bör införas.....	18
5.2	Undantagets utformning	22
5.3	Inga nya regler om yttrande av kommunen	28
5.4	Det behövs inga kompletterande integritetsskyddande regler.....	29
6	Det ska inte krävas tillstånd för apotek	31
6.1	Apotek omfattas av kravet på tillstånd	31
6.2	Ett undantag från tillståndskravet bör införas.....	33
6.3	Inget krav på överenskommelse med arbetstagarrepresentanter eller yttrande av kommunen.....	36
7	De brottsbekämpande myndigheternas kamerabevakning enligt undantagen.....	38
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	39
8.1	Ikraftträdande	39
8.2	Övergångsbestämmelser.....	40
9	Konsekvenser av förslagen	41

9.1	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	41
9.2	Konsekvenser för den personliga integriteten	42
9.3	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna	43
9.4	Ekonomiska konsekvenser för enskilda	45
9.5	Övriga konsekvenser	45
10	Författningskommentar	46
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (SOU 2019:8)	53
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (SOU 2019:8)	58
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2019:8).....	60
Bilaga 4	Promemoria från Datainspektionen	61
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna (Promemoria från Datainspektionen)	70
Bilaga 6	Lagrådets yttrande	71
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2020	72

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kamera-
bevakningslagen (2018:1200).

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

Härigenom föreskrivs att 9, 14 c och 16 §§ kamerabevakningslagen (2018:1200) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

1. bevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5, 6, 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,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 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

6. bevakning som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän

¹ Senaste lydelse 2019:1163.

Prop. 2019/20:109 *förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor, ordning och säkerhet eller olyckor eller begränsa verkningarna av sådana störningar eller inträffade olyckor, om bevakningen sker*

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

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

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

d) av ett flygplatsområde,

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.

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

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, och

10. bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

14 c §²

Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, och

² Senaste lydelse 2019:1163.

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–9.

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10.

16 §³

Uppllysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott,

3. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5, 6, 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 sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 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,

4. 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,

5. bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, och

6. bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Undantagen i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

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

2. Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beslutats enligt kameraövervakningslagen (2013:460) eller kamerabevakningslagen (2018:1200) och som avser bevakning som enligt de nya bestämmelserna inte längre omfattas av krav på tillstånd, upphör att gälla vid utgången av juli 2020.

³ Senaste lydelse 2019:697.

Prop. 2019/20:109 3. Tillsynsmyndigheten får fortfarande ta ut en sanktionsavgift enligt 25 § 1 eller 2 av den som före ikraftträdandet bedrivit kamerabevakning som enligt de nya bestämmelserna inte längre omfattas av tillstånd och som brutit mot tillståndskravet i 7 § eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i december 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder som kan underlätta kamerabevakning som sker i brottsbekämpande syfte. Utredaren skulle även analysera förutsättningarna för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer och överväga om det bör införas ett utökat undantag från tillståndsplikten för sådan bevakning (dir. 2017:124).

Utredningen, som tog namnet Kamerabevakningsutredningen, lämnade i augusti 2018 över delbetänkandet Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (SOU 2018:62). Det betänkandet behandlas i propositionen Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande (prop. 2018/19:147).

I februari 2019 lämnade Kamerabevakningsutredningen över sitt slutbetänkande Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (SOU 2019:8). I det betänkandet föreslås ett utökat undantag från tillståndsplikten för kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser.

En sammanfattning av slutbetänkandet och lagförslagen i detta finns i *bilaga 1* och *2*. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/00886/L6). De förslag som finns i slutbetänkandet behandlas i denna proposition.

I denna proposition behandlas även en promemoria från Datainspektionen med förslag till undantag från tillståndsplikten för kamerabevakning av öppenvårdsapoteks butikslokaler. Promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/02406/L6).

Förslag till undantag från bestämmelserna om förutsättningar för kamerabevakning för vissa brottsbekämpande myndigheter har beretts med Datainspektionen, Polismyndigheten, Tullverket, Säkerhetspolisen och Kustbevakningen. Myndigheternas svar finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2019/00886/L6).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*.

4 Regleringen av kamerabevakning

4.1 Inledning

När en bevakningskamera fångar en person på bild på ett sätt som gör att personen kan identifieras, är det fråga om personuppgiftsbehandling. Då gäller de regler om behandling av personuppgifter som beskrivs i avsnitt 4.2 och 4.3. När det handlar om varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning gäller dessutom kamerabevakningslagen (2018:1200). Enligt den lagen, som beskrivs i avsnitt 4.4, krävs tillstånd till kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde, om bevakningen bedrivs av en myndighet eller någon annan än en myndighet som utför en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

4.2 EU:s dataskyddsförordning är den generella regleringen

4.2.1 Allmänt om dataskyddsförordningen

Sedan den 25 maj 2018 utgör EU:s dataskyddsförordning, ofta kallad GDPR (eng. General Data Protection Regulation), den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningens fullständiga namn är 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 upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). I förordningen finns bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter och om det fria flödet av personuppgifter.

Dataskyddsförordningen är, i likhet med andra EU-förordningar, till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det betyder att förordningen ska tillämpas direkt av enskilda och myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter.

Kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, kallad dataskyddslagen. Det finns också registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas på särskilda områden eller av vissa myndigheter. Exempelvis gäller patientdatalagen (2008:355) för personuppgiftsbehandling på hälso- och sjukvårdsområdet och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet när Skatteverket behandlar personuppgifter för att t.ex. bestämma och återbetala skatt.

4.2.2 Grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter

Prop. 2019/20:109

För att personuppgifter över huvud taget ska få behandlas måste det finnas en rättslig grund för behandlingen. I dataskyddsförordningen räknas de rättsliga grunderna upp i sex punkter i artikel 6.1. För enskilda som inte utför uppgifter av allmänt intresse är det framför allt intresseavvägningsgrunden i artikel 6.1 f som aktualiseras vid kamerabevakning. Denna rättsliga grund gäller dock inte för behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter. Dessa kan i stället ofta tillämpa de rättsliga grunderna i artikel 6.1 c och e. Artikel 6.1 c anger att behandling är tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt artikel 6.1 e är behandling tillåten om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen följer 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 §).

Förutom att det ska finnas en rättslig grund måste all behandling av personuppgifter följa de principer som regleras i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 5.1 a ska personuppgifter behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Mycket talar för att principen om korrekthet innebär att en intresseavvägning ska göras vid all behandling av personuppgifter (se prop. 2017/18:105 s. 47). I artikel 5.1 b regleras principen om ändamålsbegränsning som innebär att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Andra exempel är principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c och principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e.

För att s.k. känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om hälsa eller uppgifter som avslöjar etniskt ursprung eller politiska åsikter, ska få behandlas måste särskilda förutsättningar vara uppfyllda (se artikel 9 i dataskyddsförordningen).

4.2.3 Den personuppgiftsansvariges skyldigheter

Den fysiska eller juridiska person, myndighet eller annat organ som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för personuppgiftsbehandlingen är personuppgiftsansvarig (artikel 4.7 i dataskyddsförordningen). Den personuppgiftsansvarige har en rad skyldigheter som gäller även vid kamerabevakning.

Enligt principen om ansvarsskyldighet i artikel 5.2 ska den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att principerna i artikel 5.1 följs. Vidare ska den personuppgiftsansvarige genom lämpliga

Prop. 2019/20:109 tekniska och organisatoriska åtgärder säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen (artikel 24.1 i dataskyddsförordningen).

När medlen för behandlingen bestäms, och vid själva behandlingen, ska den personuppgiftsansvarige genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder se till att nödvändiga skyddsåtgärder integreras i behandlingen (artikel 25.1 i dataskyddsförordningen). Detta kallas för inbyggt dataskydd. Den personuppgiftsansvarige ska vidare följa principen om dataskydd som standard. Enligt den principen ska den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att det som regel endast är möjligt att behandla personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen (artikel 25.2 i dataskyddsförordningen).

Den personuppgiftsansvarige ska vidare vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas, särskilt mot oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring, obehörigt röjande och obehörig åtkomst (artikel 32 i dataskyddsförordningen).

Enligt artikel 35.1 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige också göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd om en ny typ av behandling, eller betydande förändringar av en redan pågående behandling, sannolikt leder till en hög risk för intrång i den registrerades personliga integritet. Enligt artikel 35.3 c ska en sådan konsekvensbedömning särskilt krävas vid systematisk övervakning av en allmän plats i stor omfattning. I skäl 91 till förordningen anges att detta gäller särskilt vid användning av optisk-elektroniska anordningar. Vad en konsekvensbedömning ska innehålla framgår av artikel 35.7 i dataskyddsförordningen. Det handlar bl.a. om en beskrivning av den planerade behandlingen, en bedömning av riskerna för de registrerades fri- och rättigheter, vilka åtgärder som planeras för att hantera riskerna och vilka rutiner som finns för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och visa att dataskyddsförordningen följs. En konsekvensbedömning behöver inte avse varje enskilt fall av kamerabevakning. Av artikel 35.1 framgår att en enda bedömning kan omfatta en serie liknande behandlingar som medför liknande höga risker.

I de fall en konsekvensbedömning visar att behandlingen skulle leda till en hög risk om inte åtgärder vidtas för att minska risken, ska den personuppgiftsansvarige enligt artikel 36.1 dessutom samråda med tillsynsmyndigheten före behandlingen. Vid ett sådant förhandssamråd ska den personuppgiftsansvarige lämna in sin konsekvensbedömning till tillsynsmyndigheten och tillhandahålla den övriga information som begärs av myndigheten.

Den personuppgiftsansvarige ska även föra en förteckning över de kategorier av behandlingar som denne ansvarar för. Förteckningen ska bl.a. innehålla uppgifter om den rättsliga grunden för behandlingen och vilka som har tillgång till personuppgifterna (artikel 30 i dataskyddsförordningen).

4.2.4 Rättigheter för den som kan identifieras vid kamerabevakning

I dataskyddsförordningen finns också bestämmelser om enskildas rättigheter vid behandling av personuppgifter. Dessa regleras i kapitel 3 i dataskyddsförordningen och gäller även vid kamerabevakning. Enligt artiklarna 13 och 14 i dataskyddsförordningen ska den personuppgifts-ansvarige göra viss information tillgänglig för den registrerade. Det handlar bl.a. om den personuppgiftsansvariges identitet och kontaktuppgifter, ändamålen med behandlingen, rätten att få del av de uppgifter som behandlas, rätten att begära rättelse eller radering och möjligheten att lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten. Den registrerade har på begäran rätt att få veta om hans eller hennes personuppgifter behandlas. Om så är fallet har den registrerade rätt att få del av uppgifterna tillsammans med viss information (artikel 15 i dataskyddsförordningen). Exempel på andra rättigheter är den registrerades rätt att få personuppgifter rättade eller raderade (artiklarna 16 och 17 i dataskyddsförordningen).

Enligt artikel 82 har varje person som lidit materiell eller immateriell skada till följd av en överträdelse av dataskyddsförordningen rätt till ersättning för den uppkomna skadan.

4.2.5 Datainspektionen är tillsynsmyndighet

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen. Tillsynsmyndighetens uppgifter framgår av artikel 57 i dataskyddsförordningen och omfattar bl.a. att behandla klagomål från registrerade. Tillsynsmyndighetens befogenheter regleras i artikel 58 i förordningen och omfattar bl.a. en rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas och den information som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Enligt samma artikel kan myndigheten bl.a. förelägga den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder, införa ett förbud mot viss behandling eller påföra en sanktionsavgift, om myndigheten bedömer att personuppgifter behandlas i strid med förordningen.

En sanktionsavgift får tas ut t.ex. om personuppgifter behandlas utan rättslig grund, om personuppgifter behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt eller om reglerna om konsekvensbedömning och samråd inte har följts (artikel 83 i dataskyddsförordningen). Beroende på vad överträdelsen gäller kan avgiften vara upp till 20 miljoner euro eller, om det gäller ett företag, fyra procent av företagets globala årsomsättning. För svenska myndigheter är det högsta möjliga sanktionsbeloppet tio miljoner kronor (6 kap. 2 § dataskyddslagen).

4.3 På det brottsbekämpande området gäller i stället brottsdatalagen

Dataskyddsförordningen gäller inte för sådan behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter för vissa ändamål, bl.a. att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Det kan t.ex. handla om att polisen använder

Prop. 2019/20:109 kamerabevakning i sin brottsbekämpande verksamhet. Sådan behandling regleras i stället genom 2016 års dataskyddsdirektiv. Direktivets fullständiga namn är 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. Dataskyddsdirektivet har i svensk rätt genomförts genom brottsdatalagen (2018:1177) och vissa andra författningar.

Brottsdatalagen är subsidiär, vilket innebär att avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar har företräde framför lagen. Avvikande bestämmelser av det slaget har samlats i särskilda registerförfattningar för behöriga myndigheter. För Polismyndigheten gäller t.ex. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

4.4 Särskilda regler om kamerabevakning

4.4.1 En ny lag gäller sedan 2018

Den nuvarande kamerabevakningslagen, som trädde i kraft den 1 augusti 2018, är till stora delar ett komplement till de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter. Den innehåller bara de bestämmelser som särskilt behövs för kamerabevakning. När en viss fråga inte är reglerad i lagen gäller alltså dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen med anslutande föreskrifter.

Syftet med kamerabevakningslagen är enligt 2 § att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda människor mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Vad som avses med kamerabevakning anges i 3 §. Begreppet avser i första hand att en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. Med personbevakning avses att personer kan identifieras genom bevakningen. För att det ska vara fråga om kamerabevakning krävs enligt 3 § att utrustningen inte ska manövreras på platsen. Det innebär att bevakning som sker med hjälp av handhållna kameror eller liknande faller utanför lagens tillämpningsområde.

Begreppet kamerabevakning omfattar också avlyssning eller upptagning av ljud i samband med filmning. Även användning av separata tekniska anordningar för att behandla upptaget bild- och ljudmaterial, exempelvis användning av tekniska anordningar för att lagra inspelad film, omfattas.

Vissa undantag från lagens tillämpningsområde anges i 5 §. Där framgår bl.a. att lagen inte gäller vid sådan hemlig kameraövervakning som är reglerad i rättegångsbalken eller lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

När krävs det tillstånd för kamerabevakning?

Det har länge funnits ett krav på tillstånd för vissa typer av kamerabevakning. Tillståndskravet gäller endast om kamerabevakningen avser en plats dit allmänheten har tillträde (7 § kamerabevakningslagen). Det som avses är exempelvis gator, torg och parker samt transportmedel för allmänna kommunikationer och ankomst- och avgångshallar för passagerare som använder sådana transportmedel. Ytterligare exempel är utrymmen för allmänheten hos myndigheter, på vårdinrättningar och i simhallar.

Vid införandet av kamerabevakningslagen bedömdes ett generellt krav på tillstånd inte vara förenligt med dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:231 s. 50–53). Lagens tillståndskrav är därför begränsat. Kravet gäller för det första för myndigheter, dvs. samtliga statliga och kommunala organ, med undantag för riksdagen samt kommun- och regionfullmäktige. Vissa brottsbekämpande myndigheter är dock numera undantagna från tillståndskravet (se avsnitt 4.4.3). För det andra gäller tillståndskravet för andra än myndigheter när kamerabevakning bedrivs vid utförande av sådana uppgifter av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning. För enskilda som inte utför uppgifter av allmänt intresse gäller således ingen tillståndsplikt.

När det gäller begreppet uppgift av allmänt intresse uttalas i förarbetena att det rent språkligt kan 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. Vidare anges att begreppet i första hand träffar den typ av verksamheter som lika gärna hade kunnat bedrivas av statliga myndigheter, regioner eller kommuner. Tillståndskravet omfattar därmed exempelvis 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 omfattar också skolområden dit allmänheten har tillträde. Vidare anges i förarbetena att kamerabevakning av järnvägstrafik, kollektivtrafik och flygplatser i de allra flesta fall omfattas av tillståndskravet, oavsett drifts- och finansieringsform (prop. 2017/18:231 s. 61).

När ska tillstånd till kamerabevakning beviljas?

Förutsättningarna för tillstånd regleras i 8 § kamerabevakningslagen. Tillstånd ska ges om intresset av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Dessa två intressen ska alltså vägas mot varandra. 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 den tillämpliga dataskyddsregleringen, i första hand dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen. Det ska därefter göras en helhetsbedömning av alla omständigheter i det enskilda fallet (prop. 2017/18:231 s. 142).

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det särskilt beaktas om bevakningen behövs för vissa angivna ändamål. Bland dessa finns intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksam-

Prop. 2019/20:109 het eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller på annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Ett annat intresse som nämns i lagen är intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas hur bevakningen ska genomföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. Risken för integritetsintrång kan minska t.ex. om materialet inte spelas in, om teknik används som innebär att personer maskeras eller om kameran aktiveras först efter olika typer av larm, som exempelvis inbrottslarm eller överfallslarm, eller av vissa ljud.

Vad ska en ansökan om tillstånd innehålla?

En ansökan om tillstånd ska enligt 11 § vara skriftlig och göras hos Datainspektionen, som är tillsynsmyndighet enligt lagen. Den ska 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.

I vissa fall ska kommunen få yttra sig

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om tillstånd ska den kommun där bevakningen ska ske få tillfälle att yttra sig, om det av särskild anledning behövs ett yttrande. Detta framgår av 12 § kamerabevakningslagen. Tanken är att kommunen ska ges tillfälle att yttra sig bara i undantagsfall (prop. 2017/18:231 s. 74). Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att lokala synpunkter beaktas i tillståndsärendet när sådana kan vara av särskild betydelse. Ett exempel på detta är om ansökan gäller omfattande och varaktig kamerabevakning av centrala stadsdelar eller bevakning av en plats där flera kommunala evenemang väntas äga rum.

Vad ska ett beslut om tillstånd innehålla?

I ett beslut om tillstånd ska det anges vem som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall vem som ska ha hand om bevakningen för tillståndshavarens räkning. Beslutet ska förenas med villkor om hur kamerabevakningen får anordnas. Villkoren ska bl.a. avse bevakningens ändamål, vilken utrustning som får användas och var den får placeras, det område som får bevakas och de tider då bevakning får ske. Detta framgår av 13 §. Där anges även att tillstånd får meddelas för en begränsad tid.

Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får tillsynsmyndigheten enligt 14 § besluta om nya villkor eller, om förutsättningarna för tillstånd inte längre är uppfyllda, återkalla tillståndet. Tillsynsmyndighetens beslut i frågor om tillstånd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

4.4.3 Det finns undantag från tillståndskravet

Kamerabevakningslagen innehåller flera undantag från tillståndskravet. Enligt 9 § krävs inte tillstånd vid bevakning som sker i bl.a. brottsbekämpande syfte i en tunnelbanevagn, av en tunnelbanestation eller i ett parkeringshus. Tillstånd krävs inte heller i vissa fall vid bevakning som sker för att skydda en anläggning eller ett område som är ett skyddsobjekt, om bevakningen endast omfattar skyddsobjektet eller ett område i dess omedelbara närhet. Även vissa andra undantag regleras i paragrafen, bl.a. ett generellt undantag för kamerabevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket.

I 10 § regleras vissa tillfälliga undantag från tillståndsplikten. Där anges bl.a. att kamerabevakning under vissa förutsättningar får ske under högst en månad vid bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

4.4.4 Upplysningsplikt för den som bevakar

Upplysning om kamerabevakning ska enligt 15 § lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen ska en särskild upplysning lämnas om detta.

Det vanligaste sättet att uppfylla kravet på upplysning är genom tydlig skyltning i direkt anslutning till den plats som kamerabevakas. Andra sätt kan emellertid också vara tillåtna. Upplysningsplikten ersätter inte de allmänna regler om information som finns i dataskyddsförordningen. Sådan information kan lämnas på en skylt som upplyser om kamerabevakningen men kan också göras tillgänglig på något annat sätt, exempelvis genom en hänvisning till en webbsida.

Vissa undantag från upplysningsplikten regleras i 16–20 §§. Upplysning behöver inte lämnas vid exempelvis automatisk hastighetsövervakning.

4.4.5 Datainspektionen är tillsynsmyndighet

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen och prövar ansökningar om tillstånd. Vid sin tillsyn har Datainspektionen enligt 24 § de befogenheter som framgår av dataskyddsförordningen och brottsdatalagen med anslutande föreskrifter. Det betyder bl.a. att Datainspektionen kan förelägga den som bedriver bevakningen att vidta åtgärder, förbjuda fortsatt bevakning och besluta om sanktionsavgift. Sanktionsavgift får enligt 25 § tas ut bl.a. av den som bryter mot kravet på tillstånd, inte följer ett villkor i ett tillståndsbeslut eller bryter mot upplysningsplikten. När det gäller beslut om sanktionsavgift och avgiftens storlek hänvisar kamerabevakningslagen till dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samt brottsdatalagen (26 och 27 §§). Vid överträdelser av

Prop. 2019/20:109 bestämmelser i kamerabevakningslagen eller av beslut som har meddelats med stöd av lagen kan den registrerade ha rätt till skadestånd enligt bestämmelserna i dataskyddsförordningen eller brottsdatalagen. Detta framgår av 28 §.

5 Det ska inte krävas tillstånd i kollektivtrafiken och på flygplatser

5.1 Ett undantag från tillståndskravet bör införas

Regeringens bedömning: Det bör införas ett undantag från tillståndskravet i kamerabevakningslagen för bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot bedömningen. Det gäller bl.a. *Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän (JO), Trafikverket, Sjöfartsverket, Svensk kollektivtrafik, Branschföreningen tågoperatörerna, SJ, Sveriges Bussföretag, Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd, Sveriges Kommuner och Regioner, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Brottsförmyndigheten, Örebro universitet, Malmö kommun, Linköpings kommun och Östersunds kommun.*

Advokatsamfundet, Landsorganisationen i Sverige (LO) och Service- och kommunikationsfacket (Seko) avstyrker eller är kritiska till införandet av ett undantag från tillståndskravet. De menar att ett slopat tillståndskrav riskerar att leda till otillåtna integritetsintrång, särskilt eftersom det medför ett ökat ansvar för aktörerna att själva se till att bevakningen är förenlig med dataskyddsregleringen. Seko befarar också att material från kamerabevakning i kollektivtrafiken kan komma att användas i arbetsrättsliga tvister, även när sådan vidarebehandling inte är förenlig med dataskyddsförordningen. *Gotlands kommun* är tveksam till om bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset i detta sammanhang.

Datainspektionen framhåller att tillståndsplikten fortfarande fyller en viktig funktion. Kravet på tillstånd har enligt Datainspektionen en preventiv verkan och innebär att enskilda kan utgå från att kamerabevakning sker i enlighet med lagen. Datainspektionen menar vidare att den administrativa bördan inte nödvändigtvis minskar, och att förfarandet inte med säkerhet blir snabbare, för att tillståndsplikten tas bort.

Skälen för regeringens bedömning

I dag finns ett tillståndsundantag som bara gäller tunnelbanan

Som framgår av avsnitt 4.4.2 omfattas kamerabevakning av järnvägstrafik, kollektivtrafik och flygplatser i de allra flesta fall av tillståndskravet i kamerabevakningslagen. Undantag från detta krav gäller för 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 (9 § 6 kamerabevakningslagen). Detta s.k. tunnelbaneundantag omfattar även områden innanför stationens spärrlinje som är avsedda för annan spårbunden trafik, exempelvis pendeltåg (prop. 2017/18:231 s. 147).

När kamerabevakningslagen infördes framförde flera remissinstanser att undantaget för tunnelbanan borde utökas till att omfatta också annan trafik än tunnelbana. Regeringen uttalade då att även om det fanns goda argument för en sådan utvidgning saknades underlag för att behandla frågan (prop. 2017/18:231 s. 81).

Tillståndskravet försvårar för aktörerna

Av utredningens kartläggning framgår att kollektivtrafik- och flygplatsaktörerna anser att tillståndskravet gör det svårt för dem att använda kameror på ett effektivt sätt (SOU 2019:8 s. 75–119). Tillståndsförfarandet tar tid och kräver en omfattande administration. Att ta fram en komplett ansökan kan ta flera månader och när en ansökan väl har lämnats in tar tillsynsmyndighetens handläggning och prövning tid. Det kan ta flera månader innan en mer omfattande tillståndsansökan prövas. Beslut om tillstånd kan också överklagas, vilket innebär att det i vissa fall kan ta flera år från ansökan till att ett tillståndsbeslut får laga kraft.

Enligt utredningens kartläggning hämmar det tidskrävande och administrativt betungande förfarandet användningen av kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser. När det uppstår ett behov av kamerabevakning på en viss plats kan den aktör som vill påbörja bevakning inte alltid agera snabbt. Aktören är hänvisad till att upprätta en skriftlig ansökan och att därefter vänta på tillsynsmyndighetens beslut. Under den tiden kan förhållandena på platsen ändras så att kamerabevakning inte längre behövs, samtidigt som ett nytt behov uppstår någon annanstans. Aktören får då upprätta en ny ansökan om tillstånd och på nytt avvakta tillsynsmyndighetens beslut.

Utredningens kartläggning visar att vissa aktörer avstår från att ansöka om tillstånd till kamerabevakning, trots att de bedömer att sådan bevakning behövs. Det finns därmed en uppenbar risk för att kamerabevakning inte kommer till stånd i den utsträckning som är befogad. Tillståndskravet medför enligt kartläggningen också vissa praktiska gränsdragningsproblem i förhållande till bevakning som inte är tillståndspliktig.

Bevakningsintresset är starkt i kollektivtrafiken och på flygplatser

Både i kollektivtrafiken och på flygplatser samlas många personer på en liten yta. Stationer och terminaler är i många fall fria att vistas på för alla som vill. Resandet sker i princip alla tider på dygnet och det är inte ovanligt att personer är berusade. Dessa omständigheter medför en ökad risk för brottslighet och ordningsstörningar. Såväl kollektivtrafiken som flygplatser utgör också potentiella mål för terroristattentat. Därutöver kan

Prop. 2019/20:109 kollektivtrafik och flygplatser användas av gärningspersoner som vill ta sig till eller från en brottsplats, även om själva brottet inte har begåtts där.

Av utredningens kartläggning framgår att kollektivtrafik- och flygplatsaktörerna upplever ett stort behov av kamerabevakning i sina verksamheter. Brottutsattheten och risken för olyckor och ordningsstörningar är enligt aktörerna ett stort problem. I kollektivtrafiken förekommer problemen inte bara i tunnelbanan utan också på bl.a. bussar och tåg, med tillhörande hållplatser och stationer.

Enligt utredningens kartläggning består brottsligheten i kollektivtrafiken av bl.a. misshandel, tillgreppsbrott, sexuella ofredanden och skadegörelse. Även på flygplatser förekommer enligt aktörerna brottslighet, t.ex. tillgreppsbrott. Den nu nämnda brottsligheten drabbar naturligtvis i första hand resenärerna. Även personer som vistas på stationer, terminaler 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 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. Kartläggningen visar vidare att problemen med brottslighet i och kring kollektivtrafiken inte är begränsade till storstäderna. Även i mindre städer finns platser och sträckor i kollektivtrafiken där brottslighet är vanligt förekommande.

Utöver problem med brottslighet och ordningsstörningar är risken för olyckor påtaglig i både kollektivtrafiken och på flygplatser. Det kan handla om olyckor relaterade till självmordsförsök, obehörigt spårbehandling, 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.

Den samlade problembilden gör behovet av kamerabevakning påtagligt i kollektivtrafiken och på flygplatser. Utredningens kartläggning visar att aktörerna inom dessa områden upplever att kamerabevakning gör stor nytta i verksamheterna. De beskriver dels att bevakningen ökar tryggheten för resenärer och personal, dels att den i viss mån leder till minskad brottslighet och minskade ordningsstörningar. Vidare poängterar de att verkningarna av brott och ordningsstörningar kan minimeras genom bevakning i kombination med andra insatser och att bevakning kan bidra till att förebygga och hantera olyckor. Dessutom kan material från kamerabevakning vara till stor nytta vid utredning och lagföring av brott.

Sammanfattningsvis finns det alltså ett starkt bevakningsintresse i kollektivtrafiken och på flygplatser.

Integritetsskyddet kan upprätthållas även utan ett tillståndskrav

Som några remissinstanser, bl.a. *Datainspektionen*, framhåller har tillståndskravet vissa fördelar. För den enskilde innebär kravet på tillstånd framför allt att han eller hon kan vara säker på att behovet av bevakningen har prövats av tillsynsmyndigheten och bedömts väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. För aktörerna kan det vara en fördel att få ett klart besked från tillsynsmyndigheten att rätta sig efter i

stället för att riskera invändningar och tillsynsprocesser efter det att bevakningen har påbörjats. De negativa effekterna av tillståndsplikten som beskrivs ovan är dock betydande och hämmar användningen av kamerabevakning inom kollektivtrafiken och på flygplatser.

Som framgår ovan är det i stor utsträckning de enskilda som visserligen kan komma att bli föremål för kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser men som samtidigt riskerar att drabbas av den brottslighet som bevakningen syftar till att motverka. Detta innebär att integritetsintresset får anses mindre starkt (prop. 2017/18:231 s. 70). Minskad brottslighet och ökad trygghet medför dessutom, som bl.a. *Justitiekanslern* påpekar, ett förstärkt integritetsskydd för den som slipper att utsättas för brottsliga angrepp.

Det står vidare klart att de allmänna regler som gäller för behandling av personuppgifter ger ett starkt skydd för den personliga integriteten vid kamerabevakning (se avsnitt 4.2). Reglerna innebär bl.a. att all bevakning som medför att personuppgifter behandlas måste vila på en rättslig grund och ske för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Om bevakningen kan antas medföra särskilda risker för intrång i den enskildes personliga integritet ska konsekvenserna för skyddet av personuppgifter bedömas innan kamerabevakningen påbörjas. Om konsekvensbedömningen visar att det finns en särskild risk för integritetsintrång eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång ska den ansvariga aktören samråda med tillsynsmyndigheten innan bevakningen påbörjas. Till detta kommer bestämmelser om exempelvis behandling för nya ändamål, rättelse, uppdatering och radering, längsta tid som personuppgifter får behandlas och tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder.

Vidare innehåller kamerabevakningslagen regler om krav på upplysning om kamerabevakning (15 §) samt om tystnadsplikt för den som tar befattning med uppgifter som inhämtats genom kamerabevakning (22 §). Enligt 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller dessutom sekretess för sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider. Det finns också en oberoende tillsynsmyndighet, Datainspektionen, som kontrollerar att dataskyddsregleringen och kamerabevakningslagen följs. Tillsynsmyndigheten har också tydliga befogenheter att ingripa, ytterst genom sanktionsavgifter, om bestämmelserna inte följs.

Det kan således konstateras att det finns en reglering som ger ett effektivt integritetsskydd både vad gäller själva kamerabevakningen och den efterföljande hanteringen av inspelat material. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Advokatsamfundet* och *LO*, att ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet kan upprätthållas även om tillståndsplikten för denna typ av kamerabevakning tas bort. Regeringen delar mot den bakgrunden inte heller *Sekos* oro för att material från kamerabevakning i kollektivtrafiken kan komma att användas som bevisning i arbetsrättsliga tvister i strid med dataskyddsregleringen om tillståndsplikten tas bort.

Det kan konstateras att tillståndskravet medför flera problem för kamerabevakning inom kollektivtrafiken och på flygplatser. Dels kan tillståndsförfarandet vara tidskrävande och ta stora resurser i anspråk, dels hindrar kravet på tillstånd att bevakning kan användas på ett flexibelt sätt. Dessutom finns det vissa gränsdragningsproblem i förhållande till bevakning som inte är tillståndspliktig. Dessa problem hämmar användningen av kamerabevakning.

Vidare är bevakningsintresset både i kollektivtrafiken och på flygplatser som framgår ovan starkt. Den problembild med brottslighet och olycksrisker som har ansetts motivera ett tillståndsuppsättande för tunnelbanan är framträdande även i övrig kollektivtrafik och på flygplatser. Kamerabevakning används också i stor utsträckning på dessa platser och människor kan alltså förvänta sig att bli bevakade när de befinner sig där. Vidare kan, som regeringen framhåller ovan, ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet upprätthållas även om tillståndsplikten för denna typ av kamerabevakning tas bort.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att ett uppsättande från kravet på tillstånd för bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser bör införas.

5.2 Undantagets utformning

Regeringens förslag: Tillstånd till kamerabevakning ska inte krävas vid bevakning

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

Undantaget från tillståndskravet ska gälla 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.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *Justitiekanslern*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Sjöfartsverket*, *Branschföreningen tågoperatörerna*, *SJ AB*, *Sveriges Bussföretag*, *Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd*, *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen*, *Tullverket*, *Åklagarmyndigheten*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Brottsoffermyndigheten*, *Örebro universitet*, *Malmö kommun*, *Linköpings kommun* och *Östersunds kommun*.

Trafikverket och *Transportstyrelsen* påpekar att begreppet fordon inte används inom sjöfart och förordar därför att begreppet färdmedel används i stället. *Tullverket* efterfrågar ett förtydligande av vilka trafikslag

undantaget gäller för. *SJ AB* efterfrågar ett förtydligande av vilken tågtrafik som kommer att omfattas av det föreslagna undantaget från tillståndskravet.

Några remissinstanser, däribland *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Stockholms kommun*, anser att förslaget riskerar att ge upphov till gränsdragningsproblem, särskilt när det gäller undantaget för stations-, terminal- eller hållplatsområden. *Svensk kollektivtrafik* uttrycker oro för att utredningens beskrivning av undantaget för stations-, terminal- eller hållplatsområden ger det undantaget ett för snävt tillämpningsområde och betonar behovet av att bevaka området precis utanför in- och utgångarna på bussar. *Föreningen Svensk Sjöfart* anser att även hamnområden och hamnterminaler bör omfattas av undantaget. *Försvarets radioanstalt* anser att undantaget inte bör gälla för kollektivtrafikfordon och hållplatser som passerar eller ligger i eller invid skyddsobjektsområden där avbildningsförbud råder.

Kammarrätten i Göteborg menar att den föreslagna lydelsen av undantaget för en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår riskerar att göra det undantaget mer omfattande än vad som är avsett.

Trafikverket föreslår att undantaget kompletteras med ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som möjliggör delning av material från kamerabevakning mellan olika aktörer i kollektivtrafiken samt mellan sådana aktörer och bl.a. brottsbekämpande myndigheter, kommuner och SOS Alarm.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter för undantagets utformning

Syftet med ett undantag från tillståndsplikten i kollektivtrafiken och på flygplatser är att förbättra möjligheterna att använda kamerabevakning och skapa en mer ändamålsenlig reglering. Undantagets omfattning bör därför ta sin utgångspunkt i de typer av platser och färdmedel som aktörerna har ett behov av att bevaka. Undantaget måste samtidigt formuleras på ett sätt som säkerställer balansen mellan behovet av kamerabevakning och skyddet för den personliga integriteten. Vidare bör undantaget formuleras så att gränsdragningsproblem undviks i största möjliga mån.

Utifrån dessa utgångspunkter utvecklas i det följande hur tillståndsundantaget närmare bör utformas, i fråga om färdmedel, platser och syften.

Undantaget bör för det första gälla färdmedel i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana

Regeringen gör i avsnitt 5.1 bedömningen att det bör införas ett undantag från tillståndskravet i kamerabevakningslagen för kollektivtrafiken. Begreppet kollektivtrafik används i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Den lagen hänvisar i sin tur till definitionen av kollektivtrafik 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 (kollektivtrafikförordningen). Kollektivtrafik definieras i förordningen som persontransporter av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten förlöpande och utan diskriminering (artikel 2 a).

Lagen om kollektivtrafik är tillämplig på kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och med tunnelbana. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att undantaget från tillståndskravet i kamerabevakningslagen bör ges en motsvarande avgränsning. På så vis omfattas de färdmedel där ett behov av kamerabevakning har identifierats. Färdmedel i luftrummet omfattas inte av undantaget, trots att vissa resor med flyg bör kunna betraktas som kollektivtrafik, eftersom utredningens kartläggning inte visar på något behov av undantag för sådana färdmedel. Regeringen föreslår dock att tillståndsundantaget ska omfatta flygplatsområden (se nedan).

Utredningen föreslår att begreppet fordon bör användas i undantaget. Regeringen instämmer emellertid i *Trafikverkets* och *Transportstyrelsens* bedömning att begreppet färdmedel i stället bör användas, eftersom det till skillnad från fordon omfattar trafik på både land och vatten. Med anledning av *Tullverkets* och *SJ AB:s* önskemål om förtydligande av vilka trafikslag som omfattas av undantaget, kan konstateras att undantaget primärt tar sikte på bussar, tåg, spårvagnar, tunnelbanevagnar och fartyg som används i kollektivtrafik. Med fartyg i kollektivtrafik avses bl.a. skärgårdstrafik och liknande trafik på svenskt sjöterritorium. När det gäller järnvägstrafik omfattar det nuvarande tillståndskravet kamerabevakning av järnvägstrafik i de allra flesta fall, oavsett drifts- och finansieringsform (prop. 2017/18:231 s. 61–62). Detsamma kommer att gälla det nu föreslagna undantaget under förutsättning att det är fråga om kollektivtrafik. En närmare beskrivning av vilka trafikslag som omfattas av undantaget lämnas i författningskommentaren.

En fördel med det föreslagna undantaget är att gränsdragningsproblem kan undvikas mellan bevakning som inte omfattas av tillståndskravet, därför att den inte bedrivs vid utförande av en uppgift av allmänt intresse, och den bevakning som omfattas av undantaget. Om det skulle förekomma osäkerhet är det även i fortsättningen en uppgift för tillsynsmyndigheten att öka förståelsen av regleringen.

Regeringen gör vidare, i likhet med utredningen, bedömningen att undantaget bör gälla endast för bevakning i färdmedel och inte i fråga om bevakning av miljön utanför. Ett undantag som även skulle omfatta bevakning av ett färdmedels kringliggande miljö skulle nämligen träffa stora delar av den offentliga miljön. *Svensk kollektivtrafik* betonar behovet av att bevaka området precis utanför in- och utgångarna på bussar i syfte att bl.a. förhindra brott och motverka olyckor. Ett sådant område bör dock kunna bevakas med stöd av undantaget för stations-, terminal- och hållplatsområden (se nedan).

Sammanfattningsvis bör undantaget alltså för det första gälla färdmedel som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana.

Undantaget bör för det andra gälla stations-, terminal- eller hållplatsområden avsedda för resande med kollektivtrafik

Problem med brottslighet, ordningsstörningar och olyckor finns enligt utredningens kartläggning inte bara i kollektiva färdmedel utan också på stationer, terminaler och hållplatser. Även om situationen kan variera från en plats till en annan kan behovet av kamerabevakning vara stort på stationer och terminaler för såväl spårbunden trafik som buss- och färjetrafik.

Behovet kan omfatta hela stations- eller terminalområden, inkluderat plattformar, vänthallar, trappor, hissar, rulltrappor, plattformsovergångar, gångtunnlar och utrymningsvägar. Behovet kan även finnas på hållplatser.

I många fall finns även behov av att kamerabevaka området strax utanför en stations- eller terminalbyggnad. Syftet med sådan bevakning kan vara att motverka brottslighet och ordningsstörningar, skydda personal vid stängning eller säkerställa en säker utrymning. Till en station eller terminal finns det också, oberoende av om det finns en byggnad eller inte, inte sällan kringliggande ytor avsedda för det kollektiva resandet där det finns behov av kamerabevakning. Det kan t.ex. handla om områden för förflyttning mellan ytor för spår- och busstrafik, 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. Sådana ytor bör många gånger anses ingå i ett stations- eller terminalområde och således omfattas av undantaget. 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 finnas ett behov av kamerabevakning. Ett undantag bör därför ta sikte även på sådana områden.

En uppräknig av varje plats som bör omfattas av undantaget, t.ex. stationer, terminaler, plattformar, hållplatser och gångstråk, riskerar enligt regeringen att medföra att områden som bör omfattas av ett undantag kommer att falla utanför undantagets tillämpningsområde. Som *Svensk kollektivtrafik* framhåller finns det en risk för att alltför precisa avgränsningar av undantaget gör att det inte täcker in de varierande miljöer som förekommer på kollektivtrafikområdet. Det är därför nödvändigt att undantaget ger visst utrymme för tolkning utifrån förhållandena i det enskilda fallet. En preciserad uppräknig av platser kan också riskera att medföra 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, beroende på de närmare förhållandena på platsen. Vidare riskerar en sådan reglering att inte möta framtida behov.

För att uppnå en så enkel och ändamålsenlig reglering som möjligt bör därför uttrycket stations-, terminal- och hållplatsområden användas. Undantaget bör omfatta områden av detta slag om de används för resande med kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och i tunnelbana. Att även annan trafik förekommer inom ett stations-, terminal- eller hållplatsområde bör dock inte påverka undantagets tillämpningsområde. Flygplatser omfattas inte av det föreslagna undantaget. Regeringen föreslår i stället ett särskilt undantag för flygplatser, vilket utvecklas nedan. Det ska dock framhållas att t.ex. tågstationer eller busshållplatser som ligger inom ett flygplatsområde bör omfattas av undantaget, så länge de är avsedda för resande med kollektivtrafik.

Som bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner* och *Stockholms kommun* påpekar, går det inte att utesluta att ett undantag formulerat på detta sätt i vissa fall väcker gränsdragningsfrågor. I sådana situationer är det enligt regeringen av stor betydelse att tillsynsmyndigheten bidrar till att klargöra tillämpningsområdet. Med anledning av *Föreningen Svensk Sjöfarts* synpunkt att även hamnområden och hamnterminaler bör omfattas av undantaget ska framhållas att undantaget gäller terminaler avsedda för kollektivtrafik på vatten. Regeringen delar dock utredningens uppfattning

Prop. 2019/20:109 att hela hamnar och fartygsterminaler, som saknar en naturlig koppling till det kollektiva resandet, inte bör omfattas av undantaget.

Regeringen delar inte *Försvarets radioanstalts* uppfattning att undantaget inte bör omfatta bevakning i eller invid skyddsobjektsområden där utbildningsförbud råder. Förbud mot utbildning, t.ex. fotografering, av eller inom skyddsobjekt regleras i 7 § andra stycket skyddslagen (2010:305) och brott mot utbildningsförbudet är en straffbar handling enligt 30 a § skyddslagen. Det är således skyddslagen och inte kamerabevakningslagen som begränsar möjligheten att kamerabevaka skyddsobjekt. Den som bedriver kamerabevakning ska se till att skyddslagen följs. Det saknas därmed skäl att begränsa tillämpningsområdet för det nu föreslagna undantaget i syfte att undvika kamerabevakning som strider mot skyddslagens utbildningsförbud.

Sammanfattningsvis bör undantaget för det andra gälla bevakning av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för resande med kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana.

Undantaget bör för det tredje gälla vissa platser vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår

Av utredningens kartläggning framgår att det finns ett behov av att bevaka vissa platser längs med järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår. Det handlar om platser som kan vara särskilt utsatta för brottslighet, olyckor eller andra tillbud, t.ex. obehörigt spårbeträdande eller självmordsförsök. Sådana brott och tillbud drabbar enskilda och leder även till negativa effekter i kollektivtrafiken. Exempel på platser där det finns behov av kamerabevakning är plankorsningar, dvs. korsningar där väg korsar spårbunden väg i samma plan, samt broar där det uppstår tillfälliga problem, såsom stenkastning mot spårfordon.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att det bör införas ett undantag från tillståndskravet för vissa platser vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår. *Kammarrätten i Göteborgs* anser att det finns en risk att den formulering som utredningen föreslår kan göra tillämpningsområdet för undantaget mer omfattande än vad som är avsett. Det kan dock konstateras att för att undantaget ska fylla sitt syfte behöver det vara formulerat på ett sätt som omfattar platser av varierande karaktär. Ett snävare utformat undantag riskerar att bli verkningslöst i många fall där behovet av bevakning är stort. Vidare kan konstateras att tillämpningsområdet för undantaget även begränsas av att bevakning enligt undantaget endast får ske för vissa syften (se vidare nedan).

Mot denna bakgrund instämmer regeringen i utredningens bedömning att undantaget, för det tredje, bör gälla platser vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår.

Undantaget bör för det fjärde gälla flygplatsområden

Problem med brottslighet och olycksrisker finns enligt utredningens kartläggning även på flygplatsområden. När det gäller brottslighet handlar det framför allt om tillgreppsbrott, som kan begås både på terminalerna och kringliggande ytor, t.ex. parkeringsplatser i anslutning till terminalerna. När det gäller olycksrisker kan det röra sig om risker relaterade till flygplanens rörelser på marken eller risker i samband med

tankning. Undantaget från tillståndsplikten bör mot denna bakgrund även gälla flygplatsområden. Prop. 2019/20:109

Undantaget bör endast gälla bevakning i vissa syften

Det nuvarande tunnelbaneundantaget gäller för kamerabevakning som 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. Utredningens kartläggning visar att det därutöver finns ett tydligt behov av kamerabevakning i ordningshållande syfte, framför allt i kollektivtrafiken. Även vid bevakning av platser längs spåren och av flygplatser kan det finnas ett sådant behov. Det finns dessutom en nära koppling mellan bevakning i brottsbekämpande och ordningshållande syfte. Mot denna bakgrund bör det nu föreslagna undantaget även gälla bevakning i ordningshållande syfte.

Till skillnad från *Sveriges Kommuner och Regioner* delar regeringen utredningens bedömning att ett undantag inte bör ta sikte på bevakning i trygghetsskapande syfte. Detta syfte är, till skillnad från de syften som omfattas av utredningens förslag, inte särskilt angivet i den nuvarande regleringen i 8 § kamerabevakningslagen. Det ska dock framhållas att redan de föreslagna bevakningssyftena ger goda möjligheter att skapa en tryggare kollektivtrafikmiljö.

När det gäller *Trafikverkets* förslag om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen för att möjliggöra delning av bilder från kamerabevakning konstaterar regeringen att det redan i dag finns möjlighet att i vissa fall lämna ut uppgifter från kamerabevakning till brottsbekämpande myndigheter, andra myndigheter och kommuner utan hinder av sekretess (32 kap. 3 a § OSL). Vidare kan regleringen i t.ex. 10 kap. 2 § OSL möjliggöra utlämnande till enskilda i vissa fall. Det har tidigare övervägts om möjligheterna till utlämnande av material till enskilda bör utökas. Då uttalades att flera omständigheter talar emot en sådan utvidgning, bl.a. att risken för kränkningar av den personliga integriteten är påtaglig när personuppgifter hanteras på ett stadium när utredning om ett misstänkt brott ännu inte har inletts och någon myndighet således inte har tagit ställning till brottsmisstanken (prop. 2012/13:115 s. 117–118). Frågan om möjligheterna att lämna ut uppgifter från kamerabevakning bör utvidgas behandlas inte av utredningen. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte framkommit skäl att ändra de bestämmelser som gäller i detta avseende.

Sammanfattningsvis bör alltså undantaget gälla 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.

Regeringens bedömning: Några nya regler om yttrande av kommunen behövs inte med anledning av att tillståndsplikten tas bort för bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att det finns förutsättningar för kommuner att föra dialog med berörda aktörer utan ett krav på yttrande från kommunen och att inga nya sådana regler behövs om kravet på tillstånd tas bort. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Kommunernas rätt att yttra sig i tillståndsärenden

Kommunernas rätt att yttra sig innan tillstånd till kamerabevakning ges har förändrats över tid. I kameraövervakningslagen (2013:460) angavs att den berörda kommunen skulle få tillfälle att yttra sig om det inte var onödigt. Utgångspunkten var därmed att ett yttrande skulle hämtas in. Av betänkandet En ny kamerabevakningslag, som ligger till grund för den nuvarande kamerabevakningslagen, framgår emellertid att kommunerna i praktiken sällan hade några särskilda synpunkter (SOU 2017:55 s. 290).

I kamerabevakningslagen har skyldigheten att ge kommunen tillfälle att yttra sig begränsats. Av 12 § kamerabevakningslagen framgår att kommunen ska få tillfälle att yttra sig om det av särskild anledning behövs ett yttrande. När lagen infördes övervägde regeringen om kravet på yttrande skulle tas bort helt och hållet, bl.a. med hänsyn till den begränsade nytta som kommunernas yttranden tycktes ha. Regeringen ansåg dock att det inte kunde uteslutas att ett yttrande av kommunen ändå kunde vara värdefullt vid tillståndsprövningen i vissa fall. En särskild anledning skulle t.ex. kunna vara om omfattande och varaktig bevakning ska ske av centrala stadsdelar (prop. 2017/18:231 s. 74).

Om tillståndsplikten tas bort i kollektivtrafiken och på flygplatser kommer bestämmelsen om yttrande av kommunen inte att vara tillämplig i fråga om bevakning som ska bedrivas av aktörer på dessa områden. Frågan är om det bör införas ett krav på att aktörerna i vissa fall ska ge kommunen tillfälle att yttra sig innan kameror sätts upp eller om kommunens möjlighet att komma med synpunkter på bevakningen kan tillgodoses på något annat sätt.

Några nya bestämmelser om yttrande av kommunen behövs inte

Det är givetvis viktigt att det förs en dialog med berörda parter, t.ex. kommuner och fastighetsägare, inför ny kamerabevakning. Detta ligger även i den bevakande aktörens intresse. Kommunerna har som framgår ovan dock sällan haft några särskilda synpunkter när de har fått yttra sig i ärenden om tillstånd till kamerabevakning. Dessutom finns det, som *Sveriges Kommuner och Regioner* framhåller, andra former för dialog mellan kommunerna och berörda aktörer och inom ramen för sådan

samverkan kan kommunerna framföra samma typer av synpunkter som de i dag kan föra fram i ett tillståndsärende.

Att införa en skyldighet för de berörda aktörerna att i vissa fall låta kommunen yttra sig om planerad kamerabevakning skulle motverka syftet med den reform som föreslås. Angelägen kamerabevakning skulle riskera att fördröjas om aktörerna måste ge kommunen tillfälle att yttra sig och vänta på svar. Någon motsvarande skyldighet finns dessutom inte i fråga om övriga undantag från tillståndsplikten, t.ex. det befintliga undantaget för tunnelbanan. Varken Sveriges Kommuner och Regioner eller någon av de kommuner som har yttrat sig över förslaget har några invändningar mot att förfarandet med yttranden upphör om tillståndsplikten tas bort.

Regeringen instämmer mot denna bakgrund i utredningens bedömning att det inte behövs några nya regler om yttrande av kommunen om tillståndsplikten tas bort för bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser.

5.4 Det behövs inga kompletterande integritetsskyddande regler

Regeringens bedömning: Det behövs inte några kompletterande regler i fråga om integritetsskydd för bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern* och *Sveriges Kommuner och Regioner* håller med om att integritetsskyddet inte behöver förstärkas om tillståndsplikten tas bort. *Malmö kommun* anser att integritetsriskerna minimeras genom de allmänna reglerna om personuppgiftsbehandling. *Datainspektionen* instämmer i utredningens bedömning att en anmälningsplikt inte bör införas och framhåller att en anmälan skulle behöva innehålla i princip samma information som en tillståndsansökan för att myndigheten i varje enskilt fall ska kunna avgöra om tillsyn behövs eller inte. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Ett krav på intresseavvägning är inte motiverat

I dag gäller att tillstånd till kamerabevakning ska ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad (8 § kamerabevakningslagen). Denna intresseavvägning ska göras av tillsynsmyndigheten när den bedömer om tillstånd till kamerabevakning ska beviljas.

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det enligt 8 § kamerabevakningslagen särskilt beaktas bl.a. om bevakningen behövs för att 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. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det bl.a. särskilt beaktas hur bevakningen ska utföras och

Prop. 2019/20:109 om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas.

Om tillståndsplikten tas bort för kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser kan det övervägas om det bör ställas krav på aktörerna att själva göra en intresseavvägning av det slag som finns i 8 § kamerabevakningslagen. Ett sådant krav infördes för de brottsbekämpande myndigheterna i samband med att tillståndskravet för dem slopades (14 a och 14 b §§ kamerabevakningslagen och prop. 2018/19:147). Frågan är om ett motsvarande krav bör införas för kamerabevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser.

Det kan konstateras att övriga undantag från tillståndsplikten i 9 § kamerabevakningslagen inte är förenade med krav på en sådan intresseavvägning. Något sådant krav gäller således inte vid tillståndsfri kamerabevakning i tunnelbanan, parkeringshus eller postlokaler. Vidare är skälen för ett krav på intresseavvägning betydligt svagare i fråga om bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatsområden än för de brottsbekämpande myndigheterna. När det gäller kollektivtrafiken och flygplatsområden är undantaget från tillståndsplikten knutet till bestämda platser där det redan på förhand står klart att intresset av bevakning regelmässigt väger tyngre än integritetsintresset. Undantaget för de brottsbekämpande myndigheterna är däremot inte knutet till vissa typer av platser vilket gör att en intresseavvägning i det enskilda fallet är nödvändig. Aktörer på kollektivtrafikområdet har inte heller de befogenheter gentemot enskilda som de brottsbekämpande myndigheterna har. Detsamma gäller aktörer som bevakar flygplatser. En bestämmelse om krav på intresseavvägning i kollektivtrafiken skulle vidare medföra att bevakning i tunnelbanan blir föremål för en mer omfattande administration än i dag, vilket inte vore förenligt med avsikten att förenkla användningen av kamerabevakning i kollektivtrafiken.

Sammantaget bedömer regeringen att det inte är motiverat att införa ett krav på intresseavvägning för bevakning som omfattas av undantaget för kollektivtrafiken och flygplatser. Frågan om ett sådant krav dock bör gälla när de brottsbekämpande myndigheterna bedriver bevakning enligt undantaget behandlas i avsnitt 7.

En anmälningsplikt eller krav på förteckning bör inte införas

Andra integritetstärkande åtgärder som behandlas av utredningen är anmälningsplikt och ett krav på att en förteckning förs över kamerabevakningen. Sådana åtgärder skulle underlätta Datainspektionens tillsynsverksamhet eftersom myndigheten skulle få en bättre överblick över vilken bevakning som pågår.

Det kan förväntas bli relativt vanligt med samråd enligt dataskyddsförordningen vid kamerabevakning i kollektivtrafiken. Hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna finns det dessutom förteckningar över vilken kollektivtrafik som bedrivs i regionerna. Datainspektionen kan därför vända sig till de myndigheterna och få en god överblick över vilka aktörer som är verksamma på området. Enligt 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 som tillsynsmyndigheten har rätt att ta del. Mot denna bakgrund framstår nyttan av en anmälningsplikt eller ett krav på förteckning över pågående kamera-bevakning som begränsad. Som *Datainspektionen* anför skulle dessutom sådana tillkommande krav innebära en administrativ börda som inte vägs upp av mervärdet för skyddet av den personliga integriteten.

Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att varken en anmälningsplikt eller krav på förteckning över pågående kamera-bevakning bör införas.

Det behövs inga kompletterande regler för att skydda den personliga integriteten

Dataskyddsregleringen, kamerabevakningslagens regler om bl.a. krav på upplysning och tystnadsplikt samt regleringen i offentlighets- och sekretesslagen ger som framgår av avsnitt 5.1 ett starkt skydd för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Därutöver framhåller såväl utredningen som flera remissinstanser, däribland *Datainspektionen*, *Justitiekanslern* och *Transportstyrelsen*, värdet av att det tas fram uppförandekoder för kamerabevakning inom respektive bransch, i samarbete med *Datainspektionen*. Avsikten med uppförandekoder är att bidra till att dataskyddsförordningens regler följs, med hänsyn tagen till bl.a. särdragen hos de olika sektorer där behandling av personuppgifter sker. Även uppförandekoder kan därmed bidra till att integritetsskyddet upprätthålls vid en slopad tillståndsplikt. Det kan också noteras att Europeiska dataskyddsstyrelsen har tagit fram en vägledning om kamerabevakning. Vägledningen kan ge närmare klarhet i hur dataskyddsförordningen ska tillämpas på kamerabevakningsområdet och även detta bör kunna bidra till en korrekt tillämpning av regelverket.

Sammantaget bedömer regeringen att det inte behövs några kompletterande regler eller åtgärder i fråga om integritetsskydd för sådan bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser som omfattas av det föreslagna undantaget från tillståndsplikten.

6 Det ska inte krävas tillstånd för apotek

6.1 Apotek omfattas av kravet på tillstånd

Regeringens bedömning: Kamerabevakning som bedrivs i apotek vid utförande av apotekens uppgifter av allmänt intresse omfattas av kamerabevakningslagens krav på tillstånd.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Bara viss kamerabevakning kräver tillstånd

Genom den nya kamerabevakningslagen slopades, som beskrivs i avsnitt 4.4.2, det generella tillståndskravet för kamerabevakning. I dag krävs tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde endast om bevakningen ska bedrivas av en myndighet eller av 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 bl.a. affärer, varuhus och banker så länge det inte är fråga om utrymmen för personal, lagring av varor, kontor, underhåll, drift eller liknande (prop. 2017/18:231 s. 59). Butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet är alltså platser dit allmänheten har tillträde såvida det inte handlar om ytor eller utrymmen där bara personal eller andra behöriga personer får vistas.

Vad som utgör en uppgift av allmänt intresse anges inte i kamerabevakningslagen. I förarbetena till lagen uttalas att 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. Vidare anges att begreppet i första hand träffar den typ av verksamheter som lika gärna hade kunnat bedrivas av statliga myndigheter, regioner eller kommuner. Detta innebär att kamerabevakning inom hälso- och sjukvård generellt omfattas av tillståndskravet, oavsett vem som bedriver verksamheten (se prop. 2017/18:231 s. 61). Av skäl 45 till dataskyddsförordningen följer att allmänintresset inbegriper bl.a. hälso- och sjukvårdsändamål, folkhälsa, socialt skydd och förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster.

Apotek utför en uppgift av allmänt intresse

Apoteksverksamheten i Sverige bedrevs fram till år 2009 med ensamrätt av statligt ägda Apoteket AB. Efter en omreglering är Apoteket AB i dag en av många aktörer på apoteksmarknaden som bl.a. bedriver detaljhandel med läkemedel. Apoteket AB omfattas nu av samma reglering som de privata aktörerna.

Trots att apoteksmarknaden numera är öppen för privata aktörer är den föremål för omfattande reglering. Verksamheten styrs bl.a. av lagen (2009:366) om handel med läkemedel, den tillhörande förordningen (2009:659) om handel med läkemedel samt Läkemedelsverkets föreskrifter. Regleringen innebär bl.a. att det krävs tillstånd för att driva apotek, att apoteken måste ha personal med särskild kompetens och att lokalerna måste vara ändamålsenligt utformade. Läkemedelsverket har i uppdrag att se till att regleringen efterföljs och apoteken står således under Läkemedelsverkets tillsyn.

Apoteksverksamhet omfattas också av patientsäkerhetslagen (2010:659), som syftar till att främja hög patientsäkerhet inom bl.a. hälso- och sjukvård. Med hälso- och sjukvård avses enligt 1 kap. 2 § bl.a. verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen om handel med läkemedel. Enligt patientsäkerhetslagen omfattar begreppet hälso- och sjukvårdspersonal även apotekspersonal som tillverkar eller expedierar

läkemedel eller lämnar råd och upplysningar (1 kap. 4 § första stycket 4). I lagen uppställs ett antal skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal, bl.a. en skyldighet att iaktta tystnadsplikt (6 kap. 12 §).

En fungerande apoteksverksamhet är ett viktigt samhällsintresse. Tillgång till läkemedel har stor betydelse både för enskilda individer och för folkhälsan i stort. Apoteksverksamhet är också starkt knuten till övrig hälso- och sjukvård. Mot den bakgrunden görs i promemorian bedömningen att apotek utför sådana uppgifter av allmänt intresse som avses i 7 § kamerabevakningslagen och att apoteken därmed omfattas av kravet på tillstånd till kamerabevakning. Ingen av remissinstanserna framför några invändningar mot promemorians bedömning.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att kamerabevakning som bedrivs i apotek vid utförande av apotekens uppgifter av allmänt intresse omfattas av kamerabevakningslagens krav på tillstånd.

6.2 Ett undantag från tillståndskravet bör införas

Regeringens förslag: Tillstånd till kamerabevakning ska inte krävas vid bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att undantaget ska gälla öppenvårdsapoteks butikslokaler.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Kammarrätten i Jönköping, Polismyndigheten* och *Svensk Handel*.

Sveriges Apoteksörening, som tillstyrker förslaget, framhåller att apoteken har en större riskexponering jämfört med andra butiker eftersom apoteken tillhandahåller läkemedel som kan missbrukas. *Inspektionen för vård och omsorg* har inga invändningar mot förslaget men påpekar att promemorian inte särskilt belyser den omständigheten att kamerabevakning i apoteks butikslokaler, till skillnad från andra butiker, kan komma att omfatta behandling av känsliga personuppgifter.

Skälen för regeringens förslag

Butikslokaler med apoteksverksamhet har tidigare kunnat kamerabevakas utan tillstånd

Enligt den numera upphävda kameraövervakningslagen (2013:460) krävdes som utgångspunkt tillstånd till kameraövervakning av en plats dit allmänheten hade tillträde. Detta gällde oavsett vilken typ av aktör som bedrev bevakningen. Lagen innehöll dock vissa undantag från tillståndsplikten, bl.a. för övervakning i butikslokaler (13 § kameraövervakningslagen). Sådan övervakning var tillåten efter anmälan till länsstyrelsen under förutsättning att övervakningen hade till enda syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott, att övervakningskameran var fast monterad och

Prop. 2019/20:109 försedd med fast optik och att den som avsåg att bedriva övervakningen hade ingått en skriftlig överenskommelse om övervakningen med skyddsombudet, skyddskommittén eller en organisation som företrädde de anställda på arbetsplatsen. Bevakningen fick inte avse omklädningsrum, provhytter, toalettutrymmen eller liknande utrymmen. Avlyssning eller upptagning av ljud fick inte ske utan tillstånd. Med butikslokal avsågs enligt 2 § kameraövervakningslagen en lokal där konsument kunde köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger eller andra näringsställen.

Butikslokaler med apoteksverksamhet kunde således enligt den tidigare gällande kameraövervakningslagen bevakas efter anmälan till länsstyrelsen, dvs. utan tillstånd. I det betänkande som låg till grund för kamerabevakningslagen konstaterades att det föreslagna tillståndskravet inte skulle träffa butiksverksamhet, eftersom sådan verksamhet inte var av allmänt intresse (SOU 2017:55 s. 262). Något undantag från tillståndskravet för butiker föreslogs mot den bakgrunden varken i betänkandet eller propositionen Ny kamerabevakningslag (prop. 2017/18:231). Några särskilda överväganden gjordes dock inte i fråga om kamerabevakning i apoteksverksamhet.

Bevakningsintresset är starkt

Redan när det tidigare gällande butiksendantaget infördes framhölls att det fanns ett beaktansvärt behov av att förenkla kameraanvändningen inom detaljhandeln, inte minst på grund av den stöld- och rånbrottslighet som den är utsatt för (prop. 1997/98:64 s. 35). Dessa behov gör sig utan tvekan gällande även i dag. Även om tillgreppsbrott i många fall inte tillhör de allra allvarligaste brotten innebär den stora mängden sådana brott allvarliga konsekvenser för de näringsidkare som drabbas. Som bl.a. *Sveriges Apoteksörening* påtalar är apoteksbranschen dessutom särskilt utsatt eftersom den tillhandahåller läkemedel som kan missbrukas och apoteken därför riskerar att drabbas av brottslighet som inte bara syftar till ekonomisk vinning.

Bevakningsintresset i butikslokaler med apoteksverksamhet är alltså, i likhet med butiker i allmänhet, starkt.

Integritetsskyddet kan upprätthållas även utan ett krav på tillstånd

Ett tillståndskrav kan ha vissa fördelar ur ett integritetsperspektiv, bl.a. genom att behovet av bevakningen har prövats av en myndighet och bedömts väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. För ett apotek som vill bedriva kamerabevakning kan det också vara en fördel att få ett klart besked från tillsynsmyndigheten att rätta sig efter i stället för att riskera invändningar och tillsynsprocesser efter det att bevakningen har påbörjats.

Regeringens uppfattning är dock att tillståndsplikten trots vissa fördelar har större negativa än positiva effekter när det gäller kamerabevakning av butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet. Detta gäller särskilt eftersom sådana lokaler redan tidigare har kunnat bevakas utan tillstånd. Regeringen anser vidare att ett starkt skydd för den enskildes personliga integritet kan upprätthållas även om tillståndsplikten för denna typ av kamerabevakning tas bort.

De negativa effekterna av tillståndsplikten är, som beskrivs i promemorian, framför allt den administrativa bördan som den innebär för aktörerna och Datainspektionen. Det tar tid att både ta fram och pröva en tillståndsansökan. Detta kan hämma användningen av kamerabevakning av apotek i fall där sådan bevakning behövs.

Det står vidare klart att de allmänna regler som gäller för behandling av personuppgifter (se avsnitt 4.2) samt regleringen i kamerabevakningslagen om bl.a. tystnadsplikt och krav på upplysning (se avsnitt 4.4) ger ett starkt skydd för den personliga integriteten vid kamerabevakning.

Det bör i detta sammanhang också påpekas att många känsliga behandlingar av personuppgifter inte kräver ett särskilt tillstånd i förväg. Även om kamerabevakning av apoteksverksamhet kan omfatta behandling av känsliga personuppgifter, vilket *Inspektionen för vård och omsorg* påpekar, skiljer den sig inte i något väsentligt hänseende från sådana andra känsliga behandlingar när det gäller integritetsriskerna.

Ett undantag ska införas för butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet

Intresset och behovet av att använda kamerabevakning i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet är stort. Det finns i dag omkring 1 500 öppenvårdsapotek i Sverige. Av promemorian framgår att flera av de större apoteksaktörerna uppger sig använda kamerabevakning i stora delar av sina butikslokaler.

Den problembild med framför allt tillgreppsbrottslighet som låg till grund för det tidigare generella butiksundantaget gör sig fortfarande gällande, även för apotek. Några särskilda överväganden i fråga om tillståndsplikten för apotek gjordes inte när kamerabevakningslagen infördes och butiksundantaget togs bort. Det finns således inte något som tyder på att avsikten var att återinföra ett tillståndskrav för kamerabevakning i butiker där det bedrivs apoteksverksamhet.

Det kan vidare konstateras att kamerabevakning är ett vanligt inslag både i detaljhandeln i allmänhet och i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet. Det får därmed antas att de flesta människor räknar med att bli bevakade när de rör sig på sådana platser. Även om ett tillståndskrav fyller en funktion som ett skydd för den enskildes personliga integritet finns, som framgår ovan, reglering som ger ett starkt skydd för den personliga integriteten. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att ett tillståndsuppsägning för kamerabevakning av butiker där det bedrivs apoteksverksamhet bör införas.

När det gäller undantagets utformning föreslås i promemorian att undantaget ska gälla för bevakning av ett öppenvårdsapoteks butikslokaler. Regeringen anser dock att med en sådan utformning riskerar undantaget att bli för snävt, eftersom det inte skulle omfatta bevakning i butiker där apoteksombud bedriver verksamhet. Undantaget bör i stället, enligt regeringens bedömning, omfatta de verksamheter på apoteksområdet som tidigare har kunnat tillämpa butiksundantaget i kameraövervakningslagen. Det bör därför gälla för bevakning i alla butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet.

Med butikslokal avses detsamma som enligt det tidigare butiksundantaget i kameraövervakningslagen, dvs. en lokal där konsumenter kan köpa

Prop. 2019/20:109 varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen.

Det tidigare butiksundantaget gällde om kamerabevakningen hade till syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott. Av de tillståndsundantag som numera ingår i kamerabevakningslagen gäller flera, bl.a. undantagen för tunnelbana och parkeringshus, just vid bevakning i brottsbekämpande syften. I dessa fall har syftena utvidgats i förhållande till vad som gällde enligt butiksundantaget och omfattar nu bevakning som har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Samma syften bör enligt regeringen ange ramarna för apotekens tillståndsundantag. Ska bevakning bedrivas i andra syften krävs även i fortsättningen tillstånd från Datainspektionen.

Sammanfattningsvis föreslår alltså regeringen att tillstånd till kamera-bevakning inte ska krävas för bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

6.3 Inget krav på överenskommelse med arbetstagarrepresentanter eller yttrande av kommunen

Regeringens bedömning: Det behöver inte införas något krav på överenskommelse med arbetstagarrepresentant eller några nya regler om yttrande av kommunen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens när det gäller frågan om överenskommelse med arbetstagarrepresentant. Frågan om yttrande av kommunen behandlas inte i promemorian.

Remissinstanserna: När det gäller frågan om överenskommelse med arbetstagarrepresentant instämmer *Unionen* i promemorians bedömning. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt i den frågan. I frågan om yttrande av kommunen uttalar sig inte remissinstanserna.

Skälen för regeringens bedömning

Något krav på överenskommelse med arbetstagarrepresentant behövs inte

Det tidigare gällande undantaget för butikslokaler i kameraövervakningslagen innehöll ett krav på att det skulle finnas en skriftlig överenskommelse om övervakningen med skyddsombudet, skyddskommittén eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen. Kravet var avsett att ge arbetstagare inflytande över kamerabevakning och motiverades bl.a. med att bevakning på arbetsplatsen ofta inte är möjlig att undvika (prop. 1997/98:64 s. 46).

I den nuvarande kamerabevakningslagen finns ett krav på att den som ansöker om tillstånd till kamerabevakning av en arbetsplats ska ge in ett yttrande från skyddsombudet, skyddskommittén eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen tillsammans med ansökan. Något motsvarande krav finns dock inte för bevakning som är undantagen

tillståndskravet. Ett undantag från tillståndskravet för bevakning av butikslokaler med apoteksverksamhet innebär att kravet på yttrande från eller överenskommelse med arbetstagarrepresentant inte finns kvar för sådan bevakning. Frågan är om ett krav på överenskommelse eller liknande med arbetstagarrepresentant, motsvarande det krav som fanns i butiksundantaget, bör införas när tillståndskravet tas bort.

Det är enligt regeringen av stor vikt att arbetstagarnas intressen tillvaratas vid kamerabevakning på arbetsplatser. En utgångspunkt vid införandet av kamerabevakningslagen var också att lagen skulle leda till ett förstärkt skydd för den personliga integriteten, särskilt vid kamerabevakning på arbetsplatser (se prop. 2017/18:231 s. 34). När det gäller tillståndspliktig kamerabevakning av arbetsplatser tillvaratas arbetstagarnas intressen i ansökningsprocessen genom ett krav på yttrande från arbetstagarrepresentant. För att på ett bättre sätt än tidigare tillvarata arbetstagarnas intressen även när bevakningen inte är tillståndspliktig infördes i 21 § kamerabevakningslagen en bestämmelse som upplyser om arbetsgivares förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, förkortad MBL. Som uttalas i förarbetena till kamerabevakningslagen måste bestämmelsen om förhandlingsskyldighet i 11 § MBL normalt anses gälla inför arbetsgivares beslut om kamerabevakning som innebär att anställda varaktigt eller regelbundet bevakas (se prop. 2017/18:231 s. 103). Dessutom har arbetstagarorganisationerna en möjlighet att påkalla förhandling på eget initiativ enligt 12 § MBL.

Enligt regeringen tillvaratas arbetstagarnas intressen vid kamerabevakning av apotek i tillräcklig utsträckning genom denna reglering. Något krav på överenskommelse med arbetstagarrepresentant behöver därför inte införas när tillståndskravet för butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet tas bort.

Några nya bestämmelser om yttrande av kommunen behövs inte

Av 12 § kamerabevakningslagen följer att innan Datainspektionen 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. Om tillståndsplikten tas bort för bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet kommer bestämmelsen om yttrande av kommunen inte att vara tillämplig.

Även om samverkan med kommunerna kan vara viktig i vissa fall är bevakning i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet typiskt sett inte ett sådant fall där det finns särskild anledning att hämta in synpunkter från kommunen på den tänkta bevakningen. Sådana lokaler har därtill redan enligt den tidigare kameraövervakningslagen kunnat kamerabevakas efter enbart en anmälan till länsstyrelsen, vilket inte omfattat ett krav på yttrande från kommunen. Regeringen anser därför att det inte behövs några nya regler om yttrande av kommunen för kamerabevakning i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet.

De brottsbekämpande myndigheternas kamerabevakning enligt undantagen

Regeringens förslag: Bestämmelserna för Polismyndigheten, Tullverket, Säkerhetspolisen och Kustbevakningen om förutsättningar för kamerabevakning ska inte gälla vid bevakning i kollektivtrafiken, på flygplatser och i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet.

Utredningen föreslår inte något sådant undantag.

Promemorian föreslår inte något sådant undantag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag

Borttaget tillståndskrav för de brottsbekämpande myndigheterna

Från och med den 1 januari 2020 får Polismyndigheten, Tullverket, Säkerhetspolisen och Kustbevakningen bedriva kamerabevakning utan tillstånd från Datainspektionen (se prop. 2018/19:147, bet. 2019/20:JuU5 och rskr. 2019/20:35). Att dessa myndigheter inte längre behöver tillstånd för sin kamerabevakning framgår av 9 § 1 kamerabevakningslagen. I stället ska myndigheterna själva göra dokumenterade bedömningar av om intresset av bevakningen väger tyngre än allmänhetens intresse av att inte bli bevakad.

Utöver kravet på intresseavvägning gäller vissa andra bestämmelser i kamerabevakningslagen, t.ex. kravet på upplysning. Vidare gäller reglerna om behandling av personuppgifter i bl.a. brottsdatalagen (2018:1177). Även den kamerabevakning som får bedrivas utan tillstånd av de berörda myndigheterna måste alltså ha en rättslig grund och kan omfattas av t.ex. bestämmelserna om konsekvensbedömning och förhandssamråd.

Eftersom de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att använda kamerabevakning inte bör försämrats, föreslog regeringen att reglerna om dokumenterad intresseavvägning inte skulle gälla vid bevakning enligt de befintliga undantagen för bl.a. tunnelbanan, parkeringshus och postlokaler (se prop. 2018/19:147 s. 47–49).

Undantaget från kravet på intresseavvägning bör gälla även övriga kollektivtrafikslag samt flygplatser och apotek

Genom de förslag som nu läggs fram utvidgas det s.k. tunnelbaneundantaget i 9 § 6 kamerabevakningslagen till att omfatta även annan kollektivtrafik än tunnelbana samt flygplatser (se avsnitt 5.2). Ett undantag från tillståndsplikten föreslås också för kamerabevakning i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet (se avsnitt 6.2). Frågan är om undantaget från kravet på att de brottsbekämpande myndigheterna ska göra en dokumenterad intresseavvägning bör omfatta även kamerabevakning i kollektivtrafiken, på flygplatser och av apotek.

Frågan har beretts med Datainspektionen, Polismyndigheten, Tullverket, Säkerhetspolisen och Kustbevakningen, som tillstyrker eller inte har några invändningar mot att undantaget från kravet på dokumenterad

intresseavvägning ska gälla även bevakning i kollektivtrafiken, på flygplatser och i apotek.

Syftet med regeringens förslag är att förenkla användningen av kamerabevakning bl.a. som ett verktyg för brottsbekämpning. Även om det kommer att vara framför allt kollektivtrafik-, flygplats- och apoteksaktörer som bedriver kamerabevakning med stöd av de nu föreslagna undantagen, kan det finnas situationer när brottsbekämpande myndigheter har berättigade skäl att bedriva kamerabevakning t.ex. på en järnvägsstation eller ett flygplatsområde. Det saknas enligt regeringen skäl att i sådana fall ställa andra krav på de brottsbekämpande myndigheterna än vad som gäller i dag när de bedriver bevakning i parkeringshus, postlokaler eller tunnelbanan. Dessutom måste dataskyddsregleringen följas, oavsett om det handlar om bevakning i tunnelbanan, i annan kollektivtrafik, på flygplatser eller av apoteksverksamhet, och oavsett om bevakningen ska bedrivas av en brottsbekämpande myndighet eller någon annan. Ett utökat undantag från kravet på intresseavvägning för de berörda myndigheterna kommer alltså inte medföra att bevakningen blir oreglerad. En prövning utifrån dataskyddsreglerna måste göras i varje enskilt fall som en ny bevakning ska inledas.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att bestämmelserna om förutsättningar för kamerabevakning i 14 a och 14 b §§ som gäller när kamerabevakning bedrivs av Polismyndigheten, Tullverket, Säkerhetspolisen och Kustbevakningen inte ska gälla vid bevakning i kollektivtrafiken, på flygplatser eller i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2020.

Utredningen föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Promemorian lämnar inget förslag om ikraftträdande.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: De lagändringar som föreslås kräver inga särskilda anpassningar eller åtgärder som påverkar ikraftträdandet. Det är angeläget att lagändringarna träder i kraft så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 augusti 2020.

Regeringens förslag: Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beslutats enligt kameraövervakningslagen eller kamerabevakningslagen och som avser bevakning som enligt de nya bestämmelserna inte längre omfattas av krav på tillstånd, upphör att gälla vid utgången av juli 2020.

Tillsynsmyndigheten ska fortfarande få ta ut en sanktionsavgift av den som före den 1 augusti 2020 bedrivit kamerabevakning som enligt de nya bestämmelserna inte längre omfattas av tillstånd och som brutit mot tillståndskravet eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd.

Regeringens bedömning: Några ytterligare övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Promemorian lämnar inget förslag om övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag

Befintliga tillstånd bör upphöra att gälla

De tillstånd som har beslutats tidigare och som fortfarande gäller när förslagen i denna proposition träder i kraft bör enligt regeringens mening upphöra att gälla. Detta bör för tydlighetens skull framgå av en övergångsbestämmelse.

Sanktionsavgift vid tidigare överträdelser av tillståndsplikten

Tillsynsmyndigheten får i dag ta ut en sanktionsavgift av den som bryter mot tillståndskravet eller inte följer villkor i ett beslut om tillstånd (25 § 1 och 2 kamerabevakningslagen). En sådan sanktionsavgift kan beslutas upp till fem år efter den dag då överträdelsen ägde rum eller, om aktören i fråga har fått tillfälle att yttra sig inom fem år, ännu senare. Detta följer av 26 § kamerabevakningslagen jämförd med 6 kap. 4 § dataskyddslagen.

När de nya reglerna träder i kraft kommer en sanktionsavgift inte längre att kunna tas ut av de berörda aktörerna i dessa situationer, eftersom tillståndsplikten för dem tas bort. Det framstår dock som rimligt att en sanktionsavgift ska kunna tas ut även efter ikraftträdandet, om någon dessförinnan har bedrivit kamerabevakning och brutit mot tillståndskravet eller inte följt villkor i ett tillståndsbeslut. Regeringen föreslår därför en särskild övergångsbestämmelse av den innebörden.

Några ytterligare övergångsbestämmelser behövs inte

Det kan tänkas att en tillståndsansökan från en aktör inom kollektivtrafiken, flygplatser eller apotek är föremål för prövning hos tillsynsmyndigheten när de nya reglerna träder i kraft eller att ett beslut i fråga om tillstånd har överklagats och ska prövas i domstol. I dessa fall kommer ändamålet med ansökan eller överklagandet att förfalla, eftersom tillstånd inte längre krävs för kamerabevakningen. Ärendet eller målet kan då avslutas genom ett avskrivningsbeslut. Någon särskild övergångs-

9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringens bedömning: Förslagen medför positiva effekter för det brottsförebyggande arbetet och för den brottsbekämpande verksamheten i övrigt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Promemorian gör inte någon bedömning av frågan.

Remissinstanserna: *Polismyndigheten* och *Tullverket* anser att förslaget om ett borttaget tillståndskrav i kollektivtrafiken och på flygplatser kan förväntas ha positiva effekter för brottsbekämpningen. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: En utgångspunkt för förslagen är att kamerabevakning fyller en viktig funktion i brottsbekämpningen. Det handlar inte bara om att bevakningen kan ha en preventiv effekt i fråga om viss brottslighet. Bevakningen kan också vara värdefull för t.ex. att skapa en lägesbild av en potentiell eller faktiskt brottsplats eller för att överblicka var ordningshållande resurser behöver sättas in. Bilder från kamerabevakning kan också vara till stor nytta vid utredning av brott och som bevis i domstol.

Regeringens förslag innebär att tillståndskravet tas bort för bevakning i kollektivtrafiken, på flygplatser och i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet. Detta kommer att få positiva effekter för arbetet med att bekämpa och lagföra brott. Fördelarna är främst att den administrativa bördan för aktörerna minskar och att kameror i många fall kommer att kunna sättas upp snabbare än i dag.

Den administrativa bördan minskar genom att tillståndsansökningar inte längre behöver skrivas. Viss administration kommer fortfarande att krävas, bl.a. till följd av dataskyddsförordningens regler om konsekvensbedömning och förhandssamråd, men regeringens bedömning är att förslagen medför stora administrativa förenklingar.

Sammantaget innebär förslagen att de aktörer som vill använda kamerabevakning i kollektivtrafiken, på flygplatser och i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet kommer att kunna använda bevakningen på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag. En följd av att fler trafikslag och platser bevakas är att förutsättningarna för att utreda och lagföra brott kan förbättras. Bilder från kamerabevakning är ofta värdefulla som bevis. Det är dessutom fråga om bevis som kan ha en särskild betydelse om vittnen på grund av exempelvis rädsla eller tystnadskultur i ett visst område inte vågar berätta vad de har sett.

Prop. 2019/20:109 Genom att förutsättningarna för att bekämpa och lagföra brott med hjälp av kamerabevakning förbättras kan förslagen på sikt bidra till att tryggheten i samhället ökar, att brottsligheten minskar och att fler brott beivras.

9.2 Konsekvenser för den personliga integriteten

<p>Regeringens bedömning: Integritetsskyddet kommer inte att försvagas på något påtagligt sätt om tillståndsplikten tas bort.</p>

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens när det gäller förslaget om tillståndsuppsättningar för apotek.

Remissinstanserna: Vissa remissinstanser, däribland *Datainspektionen*, *Advokatsamfundet* och *Landsorganisationen i Sverige*, anser att förslaget om ett slopat tillståndskrav i kollektivtrafiken och på flygplatser riskerar att försvaga skyddet för den enskildes personliga integritet.

Andra instanser, som *Justitiekanslern*, *Transportstyrelsen* och *Fackförbundet ST*, anser att förslagen till viss del kan förstärka skyddet för den personliga integriteten, om de medför färre brott och ökad trygghet. Justitiekanslern anser att förslagen ger uttryck för en väl avvägd syn på förhållandet mellan kamerabevakning och personlig integritet. *Riksdagens ombudsmän* uttalar att utredningens genomgång visar på avsevärda fördelar med att avskaffa tillståndskravet i kollektivtrafiken och på flygplatser utan att resenärernas integritet kommer att påverkas negativt.

Skälen för regeringens bedömning: Tillståndsförfarandet ger ett särskilt integritetsskydd på så sätt att en myndighet, Datainspektionen, bedömer om det finns förutsättningar för kamerabevakning i en viss situation.

Som utredningen konstaterar får det antas att aktörerna kommer att använda sig av kamerabevakning i något större utsträckning än tidigare om reglerna förenklas genom att tillståndsplikten tas bort. Det betyder att enskilda kommer att bevakas i något större utsträckning när de vistas i kollektivtrafiken, på flygplatser och i butikslokaler med apoteksverksamhet. Detta skulle kunna uppfattas som en försämring från integritetssynpunkt.

Det ska samtidigt framhållas att de allmänna reglerna om behandling av personuppgifter innebär att aktörerna måste göra noggranna analyser innan kamerabevakning påbörjas. Bevakningen är således långtifrån oregerad och förslagen innebär på det sättet inte något utökad utrymme för kamerabevakning. Tillsynsmyndigheten har dessutom till uppgift att övervaka aktörernas tillämpning av regelverket och kan ingripa på olika sätt om de bedriver kamerabevakning som inte lever upp till dataskyddsregleringen. Effekten av att tillståndsplikten tas bort ska inte heller överdrivas. Kamerabevakning kostar pengar och är naturligtvis inte något självändamål för aktörerna. Kameror kommer knappast att sättas upp annat än när starka skäl talar för det.

Kamerabevakningslagens krav på tydlig skyltning eller annan verksam upplysning om kamerabevakning kommer att gälla. Förslagen medför inte heller några förändringar i fråga om hur bilder och ljud som tas upp vid

kamerabevakning får användas. Det bör slutligen framhållas att kamerabevakning inte bara har negativa följder för den personliga integriteten. Som *Justitiekanslern*, *Transportstyrelsen* och *Fackförbundet ST* påpekar kan kamerabevakning, om den medför ökad trygghet och minskad brottslighet på en utsatt plats, anses förstärka skyddet för den personliga integriteten.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, till skillnad från bl.a. *Datainspektionen* och *Advokatsamfundet*, att integritetsskyddet inte kommer att försvagas på något påtagligt sätt om tillståndsplikten i kollektivtrafiken och på flygplatser tas bort. Detsamma gäller vid ett slopat tillståndskrav för butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet. Skyddet för den enskildes personliga integritet kommer i båda fallen att vara i allt väsentligt lika starkt som i dag.

9.3 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Regeringens bedömning: Förslagen leder inte till ökade kostnader för de statliga myndigheter, kommuner eller övriga allmänna aktörer som berörs.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens när det gäller förslaget om tillståndsuppsättningen för apotek.

Remissinstanserna: *Datainspektionen* ifrågasätter utredningens bedömning att förslaget om tillståndsuppsättningen i kollektivtrafiken och på flygplatser inte medför ökade kostnader för myndigheten. *Datainspektionen* påpekar att myndigheten inte har fått det tillskott på ca 20 miljoner kronor som det bedömdes att myndigheten behövde för tillkommande uppgifter och tillsyn enligt kamerabevakningslagen. Övriga remissinstanser uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser för de statliga myndigheterna

Datainspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt kamerabevakningslagen. Förslagen innebär att *Datainspektionen* inte längre kommer att behöva pröva tillståndsansökningar från de berörda aktörerna. Det medför minskade kostnader i tillståndsverksamheten. I vissa fall kan förhandssamråd med *Datainspektionen* aktualiseras och då kommer myndigheten att få utföra ett arbete som delvis motsvarar det som i dag görs vid tillståndsprövningar. Förfarandet med förhandssamråd bör dock inte ta lika stora resurser i anspråk som dagens tillståndsförfarande.

Att tillståndskravet tas bort innebär samtidigt att behovet av tillsyn över de berörda aktörernas kamerabevakning och kostnaderna för sådan tillsyn kommer att öka. Det kommer alltså att behövas mindre resurser för tillståndsprövning och större resurser för tillsyn. *Datainspektionen* anger i detta sammanhang att när det gäller bevakning i kollektivtrafiken och på flygplatser kommer behoven i tillsynsverksamheten att öka mer än vad de minskar i tillståndsverksamheten. *Datainspektionen* anför också att undantaget från kravet på dokumenterad intresseavvägning för de

Prop. 2019/20:109 brottsbekämpande myndigheterna kommer att medföra ökade kostnader i tillsynsverksamheten. Regeringen instämmer dock i utredningens bedömning, att de ökade kostnaderna för tillsynen i allt väsentligt kompenseras av minskade kostnader för tillståndsprövningen. När det gäller undantaget för apotek bedömer Datainspektionen att förslaget inte kommer att leda till ökade kostnader för myndigheten.

Datainspektionen påpekar att myndigheten för 2019 har tilldelats 5,7 miljoner kronor till följd av den nya kamerabevakningslagen. När lagen infördes beräknades behovet till ca 20 miljoner kronor (prop. 2017/18:231 s. 131). I budgetpropositionen för 2020 föreslog regeringen att Datainspektionen ska få ökade anslag med 14 miljoner kronor för att säkerställa genomförandet av myndighetens uppgift att besluta om tillstånd för och utöva tillsyn över kamerabevakning (prop. 2019/20:1 utg.omr. 1 s. 84). Riksdagen har antagit regeringens förslag (bet 2019/20:KU1, rskr. 2019/20:82).

Regeringen instämmer sammanfattningsvis i utredningens bedömning att förslagen ryms inom befintliga ekonomiska ramar för Datainspektionen. Förslagen bedöms inte få ekonomiska konsekvenser för andra statliga myndigheter.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Om tillståndsplikten tas bort kommer det inte att finnas något krav på att kommunerna i vissa fall ska få yttra sig om den kamerabevakning som berörda aktörer har för avsikt att påbörja. Kommunernas medverkan och möjlighet att komma med synpunkter kommer i stället att tillgodoses inom ramen för en allmän samverkan med de berörda aktörerna. Förändringen väntas inte medföra ökade kostnader för kommunerna.

Ekonomiska konsekvenser för övriga allmänna aktörer

De allmänna kollektivtrafiksaktörer som berörs av förslagen är främst de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, länstrafikbolagen och stationsinnehavare. Kollektivtrafikverksamheten är dock organiserad på olika sätt i olika län. I vilken mån 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 förslagen är Trafikverket, eftersom den myndigheten bedriver kamerabevakning på och innehar vissa kollektivtrafikanläggningar helt eller delvis. Förslagen berör även flygplatserna i Sverige, vilka ofta ägs helt eller delvis av offentliga aktörer.

Förslagen 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 det krävs. Förfarandet med förhandssamråd kommer 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 förslagen leder till minskad brottslighet, t.ex. för att kamerabevakning som metod kan utnyttjas effektivare, kan kostnaderna för att åtgärda exempelvis skadegörelse och sabotage på kollektivtrafik-anläggningar och kollektivtrafikfordon dessutom minska.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på kostnaderna eller intäkterna för regionerna.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen i likhet med utredningen att förslagen inte kommer att leda till ökade kostnader för de övriga allmänna aktörer som berörs av förslagen.

9.4 Ekonomiska konsekvenser för enskilda

Regeringens bedömning: Förslagen leder inte till ökade kostnader för de enskilda aktörer som bedriver kamerabevakning i kollektivtrafiken, på flygplatser eller i butikslokaler med apoteksverksamhet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Promemorian gör inte någon bedömning i frågan.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens bedömning: De enskilda aktörer som berörs av förslagen är framför allt de operatörer som bedriver kollektivtrafik, de aktörer som helt eller delvis äger eller innehar kollektivtrafikanläggningar och flygplatser samt de aktörer som innehar butikslokaler med apoteksverksamhet. Förslagen innebär att administrationen kring tillståndsförfarandet försvinner, vilket innebär en kostnadsminskning för dessa aktörer. Genom de krav som fortsatt gäller enligt dataskyddsförordningen kommer dock vissa kostnader för administration att kvarstå. Därutöver kommer det att tillkomma kostnader för att genomföra förhandssamråd i de fall en bevakning leder till en hög risk för bl.a. den personliga integriteten. Eftersom förhandssamråd inte kommer att förekomma i samma utsträckning som tillståndsansökningarna bedöms den administration som kamerabevakning ger upphov till och de kostnader som detta medför dock totalt sett minska.

I den mån förslagen 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 bedömer regeringen i likhet med utredningen att förslagen inte kommer att leda till ökade kostnader för enskilda.

9.5 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget om ett slopat tillståndskrav i kollektivtrafiken kan leda till ökad trygghet i kollektivtrafiken och att fler väljer att resa kollektivt, vilket kan minska klimatpåverkan och bidra till minskad trängsel i städerna.

Förslagen kan bidra till att öka tryggheten i samhället, vilket kan ge positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Promemorian gör inte någon bedömning i frågan.

Remissinstanserna uttalar sig inte särskilt om bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: En förväntad följd av ett borttaget tillståndskrav är att kamerabevakning i kollektivtrafiken kommer att öka. Detta kan leda till ökad trygghet för personal, resenärer och andra som vistas i kollektivtrafiken. En kollektivtrafikmiljö som upplevs som trygg kan i sin tur leda till att fler personer väljer att resa kollektivt. Detta kan ge positiva effekter både i form av minskad klimatpåverkan och minskad trängsel i städerna.

Eftersom kvinnor upplever otrygghet vid utevistelse i större utsträckning än män kan ökad trygghet på offentliga platser bidra till mer likartade villkor för kvinnor och män i samhället. Förslagen kan alltså ha positiva konsekvenser för jämställdheten.

I övrigt bedöms förslagen inte ha några konsekvenser som bör redovisas särskilt.

10 Författningskommentar

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

9 § Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

1. bevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver,

2. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 *eller* 6, 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 *som 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, om bevakningen sker

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

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

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

d) av ett flygplatsområde,

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,

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, och

10. bevakning i en butiklokal där det bedrivs apoteksverksamhet, om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från det krav på tillstånd till kamerabevakning som finns i 7 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 6.2.

Ändringen i *punkt 2* är endast redaktionell.

Ändringarna i *punkt 6* innebär att undantaget från kravet på tillstånd till kamerabevakning för tunnelbanevagnar och av tunnelbanestationer utökas med ytterligare färdmedelsslag och platser. Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid bevakning i ett färdmedel som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana. Tillstånd behövs inte heller för bevakning av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för resande med kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana. Vidare behövs inte tillstånd för bevakning av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår eller för bevakning av ett flygplatsområde.

Ändringarna innebär vidare att ändamålen för bevakningen utvidgas. Tillståndsundantagen gäller om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. De gäller också 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.

Ändringarna i *punkt 6* medför att området utökas för när de brottsbekämpande myndigheterna enligt 14 c § 2 inte behöver tillämpa bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ om förutsättningar för kamerabevakning. Överväganden i den delen finns i avsnitt 7.

Undantaget i *punkt 6 a* avser kamerabevakning i färdmedel som används i kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana. Exempel på färdmedel som omfattas av undantaget är bussar, tågagnar, tunnelbanevagnar, spårvagnar och fartyg. Färdmedel i lufttrummet 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)

Prop. 2019/20:109 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 beställnings- trafik, exempelvis taxi eller färdtjänst, chartertrafik eller rundresor där passagerarna åker tillbaka till samma utgångspunkt. Till kollektivtrafik räknas inte heller 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).

Undantaget omfattar färdmedel som används i kollektivtrafik. Om ett färdmedel inte används i kollektivtrafik omfattas det alltså inte av undantaget. I fråga om färdmedel som används i kollektivtrafik säsongsvist är undantaget tillämpligt endast under de säsonger som färdmedlet används i kollektivtrafik. Att ett färdmedel som används i kollektivtrafik vid samma tillfälle används för ett annat ändamål, t.ex. skolskjuts eller färdtjänst, påverkar inte undantagets tillämplighet. I fråga om persontransporter till sjöss omfattar undantaget bl.a. skärgårdstrafik och liknande trafik på svenskt sjöterritorium.

Undantaget i *punkt 6 b* tar sikte på bevakning av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för resande med kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana.

I ett stations- eller terminalområde ingår inledningsvis stations- eller terminalbyggnader, t.ex. järnvägs- eller tunnelbanestationer eller terminaler för fartygstrafik. Vidare ingår området strax utanför en sådan byggnad, t.ex. området invid en tunnelbaneuppgång. Om det anslutande området utanför byggnaden är avsett för resande med kollektivtrafik kan dock ett större område omfattas av undantaget.

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 eller flera plattformar. I fråga om skärgårdstrafik och liknade trafik till sjöss kan en terminal i stället bestå av bryggor eller stolpar. 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 handla om områden för förflyttning mellan ytor för spår- och busstrafik, t.ex. trottoarer, passager, gångstråk och tunnlar. Det kan också handla om ytor för cykel- och bilparkering (s.k. pendlarparkeringar). Kringliggande ytor kan vidare avse taxitrafik till och från en station eller terminal. Det är ofta naturligt att betrakta sådana kringliggande 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 utgångspunkten vara 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 och busskurer kan vara till hjälp för att avgränsa ett sådant område. Detsamma gäller räcken, upphöjningar eller andra markörer på marken som utmärker kollektivtrafikområdet. Kringliggande ytor avsedda för resande i

kollektivtrafiken 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. 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 punkt 6 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 kan också tjäna som ledning för att avgränsa ett hållplatsområde. Kringliggande ytor, t.ex. parkeringar och passager, kan i vissa fall ingå i ett hållplatsområde. En förutsättning för att en parkering ska ingå i ett hållplatsområde är att parkeringen ligger i anslutning till hållplatsen. Parkeringen måste också vara avsedd primärt för de som reser med kollektivtrafik från hållplatsen. För att en passage ska ingå i ett hållplatsområde måste den vara avsedd primärt för att resenärer ska kunna ta sig till och från hållplatsen. 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.

Av undantaget i punkt 6 b framgår vidare att ett stations-, terminal- eller hållplatsområde ska vara avsett för resande med kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana för att omfattas av undantaget. Ett område som är avsett för luftfart omfattas alltså inte av tillämpningsområdet. Att även annan trafik, t.ex. turisttrafik eller gods- trafik, bedrivs inom ett område som omfattas av undantaget påverkar inte undantagets tillämplighet.

Undantaget i *punkt 6 c* gäller bevakning av en plats vid järnvägs-, spårvägs- eller tunnelbanespår. Undantaget omfattar primärt platser där det av någon anledning finns en risk för olyckor, sabotage eller angrepp på person. Exempel på sådana platser är olycksdrabbade plankorsningar och viadukter över järnväg, tunnelbana eller spårväg där det förekommer sabotage mot spårtrafiken.

I *punkt 6 d* undantas flygplatsområden från tillståndskravet. 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, t.ex. bevakning av den inhägnade flygsidan, landsidan med terminaler, parkeringar och tillfartsvägar. Med flygsidan avses detsamma som i förordning (EG) nr 300/2008, dvs. rörelseområdet på en flygplats, angränsande mark och byggnader eller delar av dessa dit tillträdet är

Prop. 2019/20:109 begränsat. Med landsidan avses, i enlighet med samma förordning, de delar av en flygplats, angränsande mark och byggnader eller delar av dessa som inte är flygsida. 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.

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

Bestämmelsen i *punkt 10* är ny och innebär att tillstånd till kamerabevakning inte krävs vid bevakning i en butikslokal där det bedrivs apoteksverksamhet. Tillståndsendantaget gäller om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott.

Med butikslokaler avses lokaler där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen. Med apoteksverksamhet avses framför allt verksamhet som bedrivs av öppenvårdsapotek, dvs. inrättningar för detaljhandel med läkemedel som har tillstånd av Läkemedelsverket enligt 2 kap. lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Även verksamhet som bedrivs av apoteksombud enligt 1 kap. 4 § lagen om handel med läkemedel utgör apoteksverksamhet.

14 c § Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, och

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i de fall som avses i 9 § 2 och 6–10.

Paragrafen anger när Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket inte behöver tillämpa bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ om förutsättningar för kamerabevakning. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Ändringen i *punkt 2* innebär att de angivna myndigheterna kan bedriva kamerabevakning i butikslokaler där det bedrivs apoteksverksamhet utan att göra en dokumenterad prövning av om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Ändringarna i 9 § 6 medför att området utökas för när de brottsbekämpande myndigheterna enligt punkt 2 inte behöver tillämpa bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ om förutsättningar för kamerabevakning.

16 § Upplysning om kamerabevakning och information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär behöver inte lämnas vid

1. bevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet och syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra sådana brott,

3. bevakning som sker för att skydda en byggnad, en annan anläggning eller ett område som enligt 4 § 5 eller 6, 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,

4. bevakning som Försvarmakten 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,

5. bevakning som bedrivs i brådskande fall från ett luftfartyg av Polismyndigheten eller den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att avvärja en överhängande fara för olycka, begränsa verkningarna av en inträffad olycka eller minska risken för nya olyckor, och

6. bevakning som bedrivs av den som är räddningsledare enligt lagen om skydd mot olyckor, om bevakningen är av vikt för att efterforska en försvunnen person.

Undantagen i första stycket gäller inte om ljud ska avlyssnas eller tas upp vid kamerabevakningen.

Paragrafen reglerar undantag från kravet på upplysning om kamerabevakning och den rätt till information om den personuppgiftsbehandling som kamerabevakningen innebär.

Ändringen i *första stycket 3* är endast redaktionell.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

2. Tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning som har beslutats enligt kameraövervakningslagen (2013:460) eller kamerabevakningslagen (2018:1200) och som avser bevakning som enligt de nya bestämmelserna inte längre omfattas av krav på tillstånd, upphör att gälla vid utgången av juli 2020.

3. Tillsynsmyndigheten får fortfarande ta ut en sanktionsavgift enligt 25 § 1 eller 2 av den som före ikraftträdandet bedrivit kamerabevakning som enligt de nya bestämmelserna inte längre omfattas av tillstånd och som brutit mot tillståndskravet i 7 § eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med stöd av 13 eller 14 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 8.

Av *punkt 1* framgår att lagen träder i kraft den 1 augusti 2020.

Av *punkt 2* framgår att befintliga tillstånd till kameraövervakning eller kamerabevakning, som har meddelats enligt kameraövervakningslagen (2013:460) eller förevarande lag, och som avser bevakning som inte längre omfattas av krav på tillstånd, upphör att gälla vid utgången av juli 2020.

Av *punkt 3* framgår att tillsynsmyndigheten även efter den 1 juli 2020 får ta ut en sanktionsavgift av den som före dess bedrivit kamerabevakning som inte längre omfattas av tillstånd och då brutit mot tillståndskravet i 7 § eller inte följt villkor i ett beslut om tillstånd som har meddelats med

Prop. 2019/20:109 stöd av 13 eller 14 §. Hur lång tid i efterhand en sådan avgift får tas ut framgår av 26 §, jämförd med 6 kap. 4 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Sammanfattning av betänkandet Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (SOU 2019:8)

Prop. 2019/20:109
Bilaga 1

Uppdraget

Den här delen 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.

Prop. 2019/20:109
Bilaga 1

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 trygghetskapande 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 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.

Lagförslag i betänkandet Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande (SOU 2019:8)

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 Försvarmakten 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 överträdelse 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.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2019:8)

Remissvar har lämnats av Advokatsamfundet, Blekinge läns landsting, Bodens kommun, Branschföreningen Tågoperatörerna, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Datainspektionen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Växjö, Gotlands kommun, Jernhusen AB, Justitiekanslern, Jämtlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kammarrätten i Göteborg, Kustbevakningen, Landskrona kommun, Landsorganisationen i Sverige, Linköpings kommun, Lomma kommun, Malmö kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nationella rådet för järnvägs- och kollektivtrafikskydd, Norrbottens läns landsting, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, SJ AB, Sjöfartsverket, Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), Skövde kommun, Stockholms kommun, Stockholms läns landsting, Sundsvalls tingsrätt, Svensk kollektivtrafik, Svensk Sjöfart, Sveriges Bussföretag, Säkerhetspolisen, Tjörns kommun, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Vansbro kommun, Västerbottens läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Åklagarmyndigheten, Örebro universitet och Östersunds kommun.

Båstad kommun, Civil Rights Defenders, Eda kommun, Hallands läns landsting, Hallsbergs kommun, Hofors kommun, Kalmar kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Kristinehamns kommun, Mölndals kommun, Nordanstigs kommun, Nordmalings kommun, Nynäshamns kommun, Näringslivets säkerhetsdelegation, Olofströms kommun, Sveriges akademikers centralorganisation, Skärgårdsredarna, Swedavia AB, Svenska Regionala Flygplatser, Svenskt näringsliv, Säkerhet för Näringsliv och Samhälle, Säkerhetsbranschen, Säkerhetsföretagen, Sätters kommun, Tibro kommun, Tierps kommun, Tjänstemännens centralorganisation, Torsby kommun, Valdemarsviks kommun, Vallentuna kommun och Örebro läns landsting har avstått från att lämna synpunkter på förslagen i betänkandet eller har inte svarat på remissen.

Synpunkter har också lämnats av Fackförbundet ST och Service- och kommunikationsfacket.

Justitiedepartementet, L6
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Angående kamerabevakning av apotek - förslag på lagstiftningsåtgärder

Datainspektionen har uppmärksammats på frågan om öppenvårdsapotek är tillståndspliktiga för sin kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen (2018:1200). Frågan har aktualiserats dels genom att apotek ansökt om tillstånd, dels genom förfrågningar från apotek. Datainspektionen har ännu inte tagit ställning till frågan inom ramen för ett tillståndsärende. Däremot har Datainspektionen gjort en rättsutredning i vilken myndigheten bedömer att apotek är tillståndspliktiga för kamerabevakning som utförs i eller i anslutning till ett apoteks butikslokaler, under förutsättning att allmänheten har tillträde till platsen. Detta eftersom bevakningen sker vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse i den mening som avses i 7 § kamerabevakningslagen. Slutsatsen innebär att apotek – som tidigare varit undantagna tillståndsplikt för kamerabevakning av butikslokalerna – nu måste ansöka om tillstånd för att få kamerabevaka.

Bestämmelserna i kamerabevakningslagen innebär att antalet aktörer som omfattas av tillståndsplikten minskat markant. Vidare pågår lagstiftningsarbete som syftar till att ytterligare aktörer ska undantas från tillståndsplikten. Det gäller dels vissa brottsbekämpande myndigheter, dels kollektivtrafiken.¹ Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om lagstiftaren förutsett att utformningen av tillståndsplikten i kamerabevakningslagen och avskaffandet av undantaget för butikslokaler medför att apotek skulle komma att omfattas av tillståndsplikten. Datainspektionen vill därför uppmärksamma lagstiftaren på denna konsekvens.

¹ SOU 2018:62 Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande och SOU 2019:9 Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande.

Bedömningens konsekvenser för apoteken och Datainspektionen

Datainspektionen konstaterar avslutningsvis att det idag finns drygt 1 500 öppenvårdsapotek. Hur många av dessa som bedriver kamerabevakning är inte närmare kartlagt men i samtal med företrädare för några av de större apoteksaktörerna har framkommit uppgifter om att ca 50–80 procent av deras apotekslokaler har kamerabevakning. Att dessa aktörer nu blir tillståndspliktiga innebär naturligtvis en utmaning för både apoteken och Datainspektionen. Datainspektionen har därför tagit kontakt med företrädare för apoteksbranschen och gett information om den bedömning som gjorts samt diskuterat hur apoteken och Datainspektionen ska agera för att tillståndprocessen ska bli så smidig som möjligt.

Det bör i sammanhanget noteras att tillståndsplikten sannolikt inte kommer att innebära att möjligheten till kamerabevakning av apotek begränsas jämfört med vad som gällt tidigare. Ansökningar som avser bevakning av butikslokaler och som utförs på liknande sätt som varit tillåten enligt kameraövervakningslagen kommer med stor sannolikhet att beviljas. Däremot står det klart att tillståndsplikten kommer att innebära en ökad administrativ börda för både apoteken och Datainspektionen samt en tidsutdräkt för att få tillstånd utfärdat. Detta kommer i sin tur påverka handläggningstiderna för övriga tillståndsärenden.

Förslag på lagstiftningsåtgärd

Om lagstiftarens intention är att apotek inte ska vara tillståndspliktiga för bevakning av butikslokaler bör ett undantag föras in i kamerabevakningslagen.

Undantagets närmare utformning

Undantaget bör förslagsvis utformas på ett liknande sätt som det butiksendantaget som gällde enligt kameraövervakningslagen. Undantaget bör dock – i likhet med flera av undantagen i 9 § kamerabevakningslagen – anpassas något. Det innebär att kravet på att bevakningen endast får ske med fasta kameror med fast optik bör tas bort samt att godtagbara syften med bevakningen bör utvidgas till att omfatta bevakning i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eller utreda eller lagföra brott².

I det tidigare gällande undantaget för butikslokaler fanns även ett krav på att det skulle finnas en skriftlig överenskommelse om övervakningen med

² Jfr prop. 2017/18 s. 78 f. och SOU 2017:55 s. 275 ff.

skyddsombudet, skyddskommittén eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen. Frågan är om detta krav bör behållas vid ett införande av undantag för apoteks bevakning av butikslokaler. Enligt Datainspektionens uppfattning är det alltså av stor vikt att arbetstagarnas intressen tillvaratas vid bevakning av arbetsplatser. En utgångspunkt vid införandet av kamerabevakningslagen var också att lagen skulle leda till ett förstärkt skydd för den personliga integriteten, särskilt vid kamerabevakning på arbetsplatser.³ När det gäller tillståndspliktig kamerabevakning av arbetsplatser tillvaratas arbetstagarnas intressen i ansökningsprocessen genom ett krav på yttrande från arbetstagarrepresentant. För att på ett bättre sätt än tidigare tillvarata arbetstagarnas intressen även när bevakningen inte är tillståndspliktig infördes i 21 § kamerabevakningslagen en bestämmelse med en upplysning om arbetsgivares förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Som framförs i förarbetena till kamerabevakningslagen innebär nämnda bestämmelser att det i de allra flesta fall föreligger en förhandlingsskyldighet när en arbetsgivare har för avsikt att införa bevakning vid en arbetsplats⁴.

Enligt Datainspektionens bedömning tillvaratas arbetstagarnas intressen i tillräcklig utsträckning genom bestämmelserna om förhandlingsskyldighet i MBL och den hänvisning som finns i 21 § kamerabevakningslagen. Ett undantag från tillståndsplikten för apoteks bevakning av butikslokaler bör därför inte innehålla något krav på överenskommelse med arbetstagarrepresentant.

Med utgångspunkt i de bedömningar som gjorts ovan kan undantaget utformas på följande sätt:

9 § Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

[...]

10. bevakning av ett öppenvårdsapoteks butikslokaler om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eller utreda eller lagföra brott.

Begreppet butikslokaler bör ha samma innebörd som enligt tidigare gällande undantag, det vill säga en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen.

³ A. prop. s. 34.

⁴ A. prop s. 103

Undantagets konsekvenser

Som tidigare framförts innebär bedömningen att apotek är tillståndspliktiga en ökad administrativ belastning för både apoteken och Datainspektionen. Den ökade belastningen aktualiseras dock först nu, efter att Datainspektionen gjort sin bedömning och informerat apoteken om tillståndsplikten. Under tiden från kamerabevakningslagens införande till dess att Datainspektionen bedömde att apotek är tillståndspliktiga är det nämligen endast enstaka apotek som bedömt att de behöver tillstånd och som därför kommit in med ansökan till Datainspektionen. Ett införande av ett undantag för apotekens kamerabevakning av butiker skulle därför i princip innebära en återgång till den ordning och arbetsbelastning som gällt innan. Datainspektionen ser därför inte att införandet av ett undantag skulle innebära någon ökad eller minskad administrativ börda för apoteken eller Datainspektionen i förhållande till vad som gällde vid införandet av kamerabevakningslagen och fram till dess att Datainspektionen gjorde bedömningen att bevakningen är tillståndspliktig. Samma resonemang gör sig gällande för de ekonomiska konsekvenser som införandet av ett undantag skulle innebära för Datainspektionen.

När det gäller förslaget konsekvenser för integriteten kan det konstateras att förslaget innebär en återgång till den ordning som tidigare gällt för apotek, dvs. att kamerabevakning av butikslokaler kan ske utan någon förhandsprövning av en myndighet. I regel har butiker – inklusive apotek – ett intresse av att kamerabevaka butikslokaler på grund av risken för rån eller stöld. Det torde också i stor utsträckning vara accepterat av allmänheten att kamerabevakning bedrivs i sådana lokaler. När det gäller arbetstagarnas möjlighet att få sina intressen tillvaratagna bedömer Datainspektionen – som framförts ovan – att denna tillgodoses genom arbetsgivarens förhandlingsskyldighet enligt 11–13 §§ MBL och den hänvisning som finns i 21 § kamerabevakningslagen. Att apoteken inte behöver tillstånd till kamerabevakning innebär inte heller att all typ av kamerabevakning av butikslokalerna är tillåten. Apoteken måste alltså följa reglerna i dataskyddsförordningen och övriga tillämpliga regler i kamerabevakningslagen. Sammantaget bedömer Datainspektionen att ett införande av ett undantag för apotekens bevakning av butiksytor inte skulle innebära något försämrat skydd för integriteten.

Apotekens kamerabevakning

Fråga

Behöver öppenvårdsapotek tillstånd för kamerabevakning i och i anslutning till apoteket?

Bakgrund

I den tidigare gällande kameraövervakningslagen (2013:460), KÖL, fanns en generell tillståndsplikt för kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde. Öppenvårdsapotek, det vill säga inrättningar för detaljhandel med läkemedel med tillstånd enligt 2 kap. lagen (2009:366) om handel med läkemedel (fortsatt benämnda apotek), behövde dock inte tillstånd för att bevaka inne i apoteken så länge bevakning avsåg själva butikslokalerna. Detta eftersom lagen innehöll ett generellt undantag för just butikslokaler. Det var i stället tillräckligt att anmäla sådan bevakning till behörig länsstyrelse.

KÖL ersattes den 1 augusti 2018 med kamerabevakningslagen (2018:1200), KBL. Den nya lagen innebär en begränsning av vilka aktörer som behöver ha tillstånd till kamerabevakning jämfört med vad som gällde enligt den gamla lagen. Istället för en generell tillståndsplikt är det idag endast bevakning som utförs av myndigheter eller av andra aktörer vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse som är tillståndspliktig, om bevakningen utgör varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. Kravet på att platsen som bevakas ska vara en plats dit allmänheten har tillträde kvarstår. Genom KBL togs undantaget för butikslokaler bort då detta ansågs ha spelat ut sin roll.

Fråga har nu uppkommit om apoteks kamerabevakning sker vid utövandet av en uppgift av allmänt intresse och därför omfattas av tillståndskravet i KBL trots att apoteks bevakning av butikslokaler tidigare varit undantagen tillståndsplikten.

Tillståndsplikten enligt tidigare gällande regler

Enligt 8 § i den nu upphävda KÖL krävdes som utgångspunkt tillstånd till kameraövervakning av en plats dit allmänheten hade tillträde. Bestämmelsen

gav uttryck för en generell tillståndsplikt och gällde oavsett vilken typ av aktör som bedrev bevakningen. Lagen innehöll dock ett antal undantag från tillståndsplikten, däribland övervakning av butikslokaler enligt 13 § KÖL. Sådan övervakning var tillåten efter anmälan till länsstyrelsen under förutsättning att övervakningen hade till enda syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott, att övervakningskameran var fast monterad och försedd med fast optik och att den som avsåg att bedriva övervakningen hade ingått en skriftlig överenskommelse om övervakningen med skyddsombudet, skyddskommittén eller en organisation som företrädde de anställda på arbetsplatsen. Bevakningen fick inte avse omklädningsrum, provhytter, toalettutrymmen eller liknande utrymmen. Avlyssning eller upptagning av ljud fick inte ske utan tillstånd.

Begreppet butikslokal definierades i 2 § KÖL som en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger eller andra näringsställen. Apotek föll således inom begreppet och kunde därför övervaka sina butikslokaler efter anmälan i enlighet med 13 § KÖL. För bevakning på annan allmän plats än butikslokalerna var apoteken dock tillståndspliktiga.

Tillståndsplikten enligt gällande rätt

I den nu gällande KBL har den allmänna tillståndsplikten tagits bort. I förarbetena till lagen uttalade regeringen att regleringen i dataskyddsförordningen¹ utgör ett hinder mot att behålla ett generellt krav på förhandstillstånd för kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde. Detta eftersom ett krav på tillstånd inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde endast kan ställas upp för sådan kamerabevakning som sker vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse.² Regeringen ansåg att tillståndskravet skulle behållas för kamerabevakning som bedrivs av myndigheter och av andra än myndigheter i den utsträckning som dataskyddsförordningen tillåter det. (Prop. 2017/18:231 s. 55 f.).

Tillstånd till kamerabevakning för personbevakning på en plats dit allmänheten har tillträde krävs enligt 7 § KBL idag endast om bevakningen ska bedrivas av en myndighet eller av någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² Se artikel 36.5 dataskyddsförordningen

författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning.

I KBL har undantaget från tillståndsplikten för butikslokaler tagits bort. Detta motiverades i förarbetena med att viss kamerabevakning som tidigare varit undantagen från tillståndskravet inte längre kommer att vara tillståndspliktig i enlighet med det mer begränsade tillståndskravet i KBL (prop. 2017/18:231 s. 77 f.). Undantaget för butikslokaler ansågs därför ha spelat ut sin roll.

Närmare om begreppet uppgift av allmänt intresse

I förarbetena uttalade regering bl.a. följande avseende vilka aktörer som kan anses utföra en uppgift av allmänt intresse i enlighet med 7 § KBL och därmed omfattas av tillståndsplikten.

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. 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. (Prop. 2017/18:231 s. 61).

Avmonopolisering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet har inneburit att många uppgifter som tidigare utförts av statliga eller kommunala myndigheter i dag sköts av andra. Inom den traditionellt statliga sektorn kan nämnas t.ex. järnvägstransporter. Som exempel på det kommunala området kan nämnas skola och hälso- och sjukvård. Det skulle framstå som inkonsekvent att kräva tillstånd till kamerabevakning för myndigheter men inte när ett privaträttsligt subjekt ska bedriva kamerabevakning vid utförandet av en sådan uppgift av allmänt intresse, särskilt som sådan kamerabevakning kan vara mycket integritetskänslig. (Prop. 2017/18:231 s. 56).

Det kan vidare konstateras att verksamhet i privat och offentlig regi ofta omfattas av en och samma reglering. För hälso- och sjukvårdsverksamhet fastställs exempelvis uppgiften av allmänt intresse i bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). På motsvarande sätt fastställs skolväsendets uppgifter i skollagen (2010:800). Mot denna bakgrund kommer alltså kamerabevakning av järnvägstrafik, kollektivtrafik och flygplatser i de allra flesta fall att omfattas av tillståndskravet och behandlas på ett likvärt sätt oavsett drifts- och finansieringsform. Detsamma gäller kamerabevakning i skolor och inom hälso-

och sjukvården. Om det ändå skulle förekomma osäkerhet är det givetvis angeläget att tillsynsmyndigheten kan öka medvetenheten och förståelsen av regleringen. (Prop. 2017/18:231 s. 62).

Vad som utgör ett allmänt intresse berörs också i artikel 9.2 dataskyddsförordningen. Där anges ett antal situationer när förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter – t.ex. uppgifter om hälsa – inte gäller. Enligt 9.2 i) gäller inte förbudet om behandlingen är nödvändig av skäl av allmänt intresse på folkhälsoområdet. Som exempel på vad som utgör sådant allmänt intresse anges bl.a. behovet av att säkerställa höga kvalitets- och säkerhetsnormer för vård och läkemedel eller medicintekniska produkter, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga och specifika åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter fastställs, särskilt tystnadsplikt.

Frågan är då om apoteks kamerabevakning bedrivs vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse enligt 7 § KBL.

Behöver apotek tillstånd för att kamerabevaka?

Apoteksverksamhet är föremål för omfattande reglering. Verksamheten regleras bl.a. i lagen (2009:366) om handel med läkemedel, den tillhörande förordningen (2009:659) om handel med läkemedel samt föreskrifter som meddelats av Läkemedelsverket. Regleringen innebär bl.a. att det krävs tillstånd för att driva apotek, att apoteken måste ha personal med särskild kompetens och att lokalerna är ändamålsenligt utformade. Läkemedelsverket har till uppdrag att se till att regleringen efterlevs och apoteken står därför under Läkemedelverkets tillsyn.

Apoteksverksamhet omfattas också av patientsäkerhetslagen (2010:659). Lagen syftar enligt 1 kap. 1 § till att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet. Med hälso- och sjukvård avses enligt 1 kap. 2 § bl.a. verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel. I patientsäkerhetslagen finns även begreppet hälso- och sjukvårdspersonal, vilket enligt 1 kap. 4 § fjärde punkten inkluderar apotekspersonal som tillverkar eller expedierar läkemedel eller lämnar råd och upplysningar. I lagens sjätte kapitel uppställs ett antal skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal, bl.a. en skyldighet att iaktta tystnadsplikt enligt 6 kap. 12 §.

En fungerande apoteksverksamhet är av intresse för en stor del av befolkningen och berör många människor på ett bredare plan. Tillgång till

läkemedel har stor betydelse både för enskilda individer och för folkhälsan i stort. Apoteksverksamhet är också starkt knuten till övrig hälso- och sjukvård. Vidare bedrevs apoteksverksamhet fram till år 2009 med ensamrätt av statligt styrda Apoteket AB. Idag är Apoteket AB en av många aktörer på apoteksmarknaden och omfattas av samma reglering som de privata aktörerna.

Mot bakgrund av allmänhetens intresse av en fungerande apoteksverksamhet, vikten av tillgång till läkemedel, apotekens nära samband med övrig hälso- och sjukvård och den reglering som finns avseende apotek bedöms apoteks kamerabevakning vara sådan att den bedrivs vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som är fastställd på det sätt som avses i 7 § KBL. Det saknas idag undantag, motsvarande det som tidigare gällde för kameraövervakning av butikslokaler enligt 13 § KÖL. Öppenvårdsapotek måste därför ha tillstånd för kamerabevakning i och i anslutning till apoteket.

Om lagstiftarens ambition är att apoteks bevakning i någon del ska vara undantagna tillståndsplikten bör detta regleras i ett uttryckligt undantag i KBL.

Andreas Persson

Jenny Bård

Förteckning över remissinstanserna (Promemoria från Datainspektionen)

Remissvar har lämnats av Admenta Sweden AB, E-hälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Luleå, Göteborgs universitet, Inspektionen för vård och omsorg, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Landsorganisationen i Sverige, Läke­medelsverket, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Svensk Handel, Sveriges Apoteks­förening, Sveriges Oberoende Apoteksaktörers Förening, Socialstyrelsen och Tandvårds- och läke­medelsförmånsverket.

Sveriges akademikers centralorganisation, Apoteket AB, Apotek Hjärtat AB, Apoteksgruppen i Sverige AB, Funktionsrätt Sverige, Förvaltningsrätten i Uppsala, Kronans Droghandel Apotek AB och Tjänstemännens centralorganisation har avstått från att lämna synpunkter på förslaget i promemorian eller har inte svarat på remissen.

Synpunkter har också lämnats av Fackförbundet Unionen.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-02-14

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Sten Andersson

Kamerabevakning i kollektivtrafik och apotek - ett enklare förfarande

Enligt en lagrådsremiss den 6 februari 2020 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Johanna Spanne.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Kamerabevakning i kollektivtrafik och apotek – ett enklare förfarande