

Regeringskansliet,
Justitiedepartementet

Kamerabevakning i kollektivtrafiken - ett enklare förfarande, SOU 2019:8

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

Datainspektionen lämnar följande synpunkter.

Generellt om tillståndskravet

Datainspektionen vill framhålla den preventiva verkan som ett tillståndsförfarande medför. Tillståndskravet innebär att man behöver ett förhandsbesked från en myndighet innan man får behandla uppgifterna. Ingen behandling som inte är tillåten bör därför förekomma. De registrerade kan utgå från att bevakning som utförs av aktörer som utför ett uppdrag av allmänt intresse sker i enlighet med lagen. Ett beviljat tillstånd innebär att den sökande kan förlita sig på att den bevakning som bedrivs är lagenlig och att man kommer att slippa domstolsprocesser om villkoren för tillståndet följs.

Ett utökat undantag från tillståndsplikten för kamerabevakning av allmänna transportmedel och stationer

Enligt förslaget ska aktörer inom kollektivtrafiken inte längre behöva söka tillstånd till kamerabevakning. Hela kollektivtrafiksystemet ska behandlas som en sammanhängande enhet där samma regler är tillämpliga oavsett trafikslag. Ett nytt utökat undantag ska enligt förslaget även omfatta platser som används som stationer, busstorg och andra liknande terminaler,

plattformar (inklusive plattformsförbindelser såsom trappor, rulltrappor och hissar), biljetthallar, hållplatser och gångbroar. De argument som förts fram för att ta bort tillståndskravet är att tillståndsförfarandet medför en administrativ börda för aktörerna inom allmänna transporter samt hämmar utvecklingen av kamerabevakning som metod, vilket kan leda till kostnader för aktörerna. Det förhindrar också aktörerna att möta tillfälliga eller hastigt uppkomna behov av kamerabevakning. Tillståndskravets utformning ger även upphov till gränsdragningsproblem, bl.a. för kollektivtrafikens kommersiella aktörer. För flygplatshavarna finns det gränsdragningsproblem vad gäller kamerabevakningslagens undantag från tillståndsplikten för skyddsobjekt.

Datainspektionen ser att förslaget med ett utökat undantag från tillståndsplikten kan medföra flera risker för den personliga integriteten. Dels är det sannolikt att ett undantag från tillståndsplikten leder till en utökad kamerabevakning i kollektivtrafiken. Vidare föreligger en risk för missförstånd i fråga om lagligheten av kamerabevakning, eftersom det kan finnas en uppfattning om att ett undantag från tillståndskravet innebär att bevakningen är laglig oavsett omständigheterna i det enskilda fallet, när bevakningen inte längre kräver tillstånd. Datainspektionen kommer nedan att redogöra för sina synpunkter.

Vad gäller den administrativa börda som aktörerna hänvisar till vill Datainspektionen föra fram att det inte nödvändigtvis blir en mindre administrativ börda eller ens ett snabbare förfarande genom att man tar bort tillståndsplikten. Genom dataskyddsförordningen finns det numera en omfattande reglering som ska tillämpas oberoende av om det finns ett krav på tillstånd. Eftersom allmänna transportmedel och stationer, busstorg, terminaler etc. är betydligt mer varierade områden än tunnelbanan, som idag redan är undantagen från tillståndskravet, så kommer man inte generellt att kunna konstatera att kamerabevakning är laglig på dessa fordon och platser bara för att tillståndskravet tas bort. Det kommer att krävas överväganden och dokumentation för varje kamerabevakning oavsett om ett tillståndsförfarande gäller, eftersom samma regler i stort sett ska följas.

Vid ett borttaget tillståndsförfarande kommer det i vissa fall också krävas att det genomförs ett förhandssamråd med Datainspektionen innan bevakningen påbörjas. Förhandssamråd kommer bli aktuellt om en genomförd konsekvensbedömning visar att risken för de registrerades integritet är fortsatt hög även efter vidtagna säkerhetsåtgärder. I praktiken borde förfarandena för tillstånd (med ett eventuellt krav på konsekvensbedömning) respektive konsekvensbedömningar med ett

eventuellt förhandssamråd vara snarlika. Datainspektionen vill påpeka att inom kollektivtrafiken så verkar en mängd aktörer, både allmänna och privata, och till en början kommer förfarandet med konsekvensbedömning samt eventuellt förhandssamråd troligtvis innebära en större utmaning för de olika aktörerna innan rutinerna har satt sig i respektive organisation och innan praxis har utarbetats på området. Eftersom förslaget även innebär att stationer, busstorg och andra liknande terminaler, plattformar (inklusive plattformsförbindelser såsom trappor, rulltrappor och hissar), biljetthallar, hållplatser och gångbroar ska undantas tillståndsplikten så är det en stor mängd personer som kan komma att kamerabevakas, inte bara personer som ska resa med kollektivtrafiken utan även andra som använder till exempel en gångtunnel för att ta sig till en annan plats. Hur ofta som samrådsskyldigheten kommer att aktualiseras i fråga om kamerabevakning i kollektivtrafiken kommer delvis att bero på den personuppgiftsansvariges tidigare erfarenhet av kamerabevakning och säkerhetsåtgärder. Här ser Datainspektionen att det finns en risk för den personliga integriteten för det fall de olika aktörerna inte har den kompetens om krävs för att göra adekvata bedömningar. Det finns således en risk för att samråd med Datainspektionen inte kommer att ske i tillräckligt stor utsträckning. För att nå en så enhetlig bedömning som möjligt är det viktigt att branschens aktörer strävar efter att utforma en gemensam uppförandekod eller branschöverenskommelser.

Inget anmälningsförfarande föreslås

I samband med att kamerabevakningslagen trädde ikraft togs kravet på anmälningsplikt för tunnelbanan bort. Datainspektionen delar utredningens uppfattning att en anmälningsplikt för övriga kollektivtrafiken inte ska införas. Fördelarna med en sådan lösning ur integritetssynpunkt väger inte över den arbetsinsats det skulle innebära hos de berörda aktörerna och Datainspektionen. Datainspektionen kan relativt enkelt få information om vilken kamerabevakning som respektive aktör utför. I fråga om sådan bevakning som det har hållits förhandssamråd om, får Datainspektionen på förhand en bild över kommande bevakningar. Det finns dessutom, hos de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, förteckningar över vilken kollektivtrafik som bedrivs i regionerna (se 2 kap. 10 § 2 och 5 lagen [2010:1065] om kollektivtrafik). Datainspektionen kan därför vända sig till de myndigheterna och få en överblick över vilka aktörer som är verksamma på området. Enligt regleringen i dataskyddsförordningen gäller dessutom att den personuppgiftsansvarige ska föra en förteckning över de personuppgiftsbehandlingsåtgärder som utförs under dess ansvar (artikel 30). Det finns därmed krav på att en aktör som kamerabevakar, t.ex. i

kollektivtrafiken, ska ange detta i en förteckning. Tillsynsmyndigheten har rätt att ta del av denna.

Konsekvenser av förslaget

Vid en borttagen tillståndsplikt kommer behovet av, och kostnaderna för, tillsyn av berörda aktörers kamerabevakning att öka. Av utredningen framkommer det dock att förslaget i sig inte bedöms medföra några ökade kostnader för Datainspektionen. Datainspektionen instämmer inte i den bedömningen.

Inledningsvis kan konstateras att om tillståndskravet tas bort och antalet förhandssamråd ökar, vilket är troligt, så innebär det en ökad arbetsbelastning för Datainspektionens kameraverksamhet. Ett förhandssamråd som sker utanför tillståndsförfarandet ska hanteras inom 8 veckor vilket innebär att förhandssamråden kommer att få förtur före andra tillståndsansökningar. Andra aktörer kommer således att få vänta ännu längre på sina tillståndsbeslut än i dagsläget.

Vidare så är Datainspektionen av uppfattningen att den tillsyn som blir aktuell vid ett borttaget tillståndsförfarande kommer att vara betydligt mer resurskrävande jämfört med det tillståndsförfarande och den tillsyn som bedrivs idag. När en kamerabevakning har bedömts vara tillåten genom ett tillståndsförfarande har Datainspektionen redan gjort en prövning av bevakningens laglighet och utfärdat de villkor enligt vilken bevakningen ska bedrivas. Tillsyn av en pågående bevakning, som är tillståndspliktig, kan genomföras genom att den pågående bevakningen jämförs med de villkor som föreligger i tillståndet till bevakning. En sådan tillsyn har varit relativt enkel att genomföra. Där tillståndskravet genom kamerabevakningslagen har tagits bort för många privata aktörer, samt i de fall kravet på tillstånd för kamerabevakning genom utredningens uppdrag nu överväger att ytterligare minskas, behöver prövningen istället göras genom en bedömning av om kamerabevakningen är laglig enligt alla relevanta bestämmelser i dataskyddsförordningen och kamerabevakningslagen.

Om tillståndsplikten tas bort finns det, som nämnts ovan, anledning att tro att antalet kamerabevakningar kommer att öka i omfattning, eftersom det är den personuppgiftsansvarige själv som ska göra de laglighetsbedömningar som Datainspektionen tidigare har gjort åt den personuppgiftsansvarige och ingen utomstående part kontrollerar denna bevakning innan den påbörjas.

Om antalet kamerabevakningar i landet ökar behöver också antalet tillsynsärenden att öka. Eftersom administrativa sanktionsavgifter kan komma att utfärdas ser Datainspektionen att antalet domstolsprocesser på kameraområdet kommer att öka dramatiskt, eftersom ett sådant beslut troligtvis ofta kan komma att överklagas. För att administrativa sanktionsavgifter ska vara effektiva och avskräckande krävs enligt Datainspektionen att det finns en reell risk för att bli granskad av tillsynsmyndigheten. Utan en omfattande tillsyn uppfylls inte kraven, som bland annat ska ge förstärkta rättigheter för enskilda, i dataskyddsförordningen. Även i övrigt bedöms Datainspektionens arbete utökas i och med det borttagna tillståndskravet, eftersom aktörerna behöver föra ett separat förhandssamråd med Datainspektionen i de fall ett sådant krav föreligger, till skillnad från när ett tillståndsförfarande genomförs. Då anses förhandssamrådet ske inom tillståndsförfarandet.

Datainspektionen framförde till justitiedepartementet under våren 2018 att kameraverksamheten uppskattades kräva resurser om 24,7 miljoner kronor per år. Där bedömdes tillsynsverksamheten behöva uppgå till åtta årsarbetskrafter för att uppfylla kraven i dataskyddsförordningen (och brottsdatalagen). I prop. 2017/18:281 till den nya kamerabevakningslagen ansåg regeringen att 20 miljoner kronor skulle avsättas för Datainspektionens tillkommande uppgifter och tillsyn enligt kamerabevakningslagen. Datainspektionen fick inte dessa pengar när kamerabevakningslagen trädde i kraft.

När Datainspektionen nu har varit tillsynsmyndighet för all kamerabevakning i Sverige sedan den 25 maj 2018 och tillståndsmyndighet för kamerabevakning sedan den 1 augusti, kan vissa slutsatser dras avseende hur den faktiska kameraverksamheten behöver se ut för att uppfylla de krav som föreligger enligt de olika regelverk som är aktuella. Det kan konstateras att verksamheten i nuläget är kraftigt underdimensionerad och för närvarande utgörs kameragruppen av 6 jurister. Det föreligger stora balanser i tillståndsverksamheten, som är en av de obligatoriska uppgifter kameraverksamheten har. Tillsynen kan konstateras vara minimerad i nuläget och är inte i närheten av att uppfylla de krav som ställs på Datainspektionen. Utöver tillstånd och tillsyn behöver resurser även läggas på processföring, information och utbildning, förhandssamråd och uppförandekoder samt andra tillkommande uppgifter.

För att uppnå de krav som ställs på verksamheten genom dataskyddsförordningen och kamerabevakningslagen är bedömningen att Datainspektionens kameraverksamhet behöver utökas kraftigt jämfört med

idag. Bakgrunden till att verksamheten i dagsläget är så pass underdimensionerad är att Datainspektionen hittills endast har tilldelats en bråkdel (5,7 miljoner kronor) av de medel regeringen tidigare aviserade för den förnyade kameraverksamheten.

Detta beslut har fattats av enhetschefen [Charlotte Waller Dahlberg] efter föredragning av [juristen Jeanette Bladh Gustafson]. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom medverkat.

Charlotte Waller Dahlberg, 2019-06-07 (Det här är en elektronisk signatur)