

En ny kameraövervakningslag

*Betänkande av
2008 års kameraövervakningsutredning*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:87

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23303-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 21 februari 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning (dir. 2008:22).

Till särskild utredare förordnades den 1 mars 2008 kammarrättspresidenten, numera lagmannen Margareta Åberg.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 1 april 2008 kanslirådet John Ahlberk, Justitiedepartementet, utredaren Madeleine Blixt, Brottsförebyggande rådet, ämnessakkunnige Hans-Olof Lindblom, Justitiedepartementet, chefsjuristen Leif Lindgren, Datainspektionen, byråchefen Gun Löfgren Cederberg, Justitiekanslern, polismästaren, numera länspolismästaren Per Svartz, Polismyndigheten i Skåne, och rättschefen Maria Wassén, Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Hans-Olof Lindblom entledigades från och med den 1 september 2008 och från samma dag förordnades rättssakkunnige Mathias Säfsten, Justitiedepartementet, som expert. Mathias Säfsten entledigades från och med den 15 maj 2009 och från samma dag förordnades rättssakkunnige David Törngren, Justitiedepartementet, som expert. Leif Lindgren, entledigades från och med den 1 juli 2009 och från samma dag förordnades teamledaren Erik Janzon, Datainspektionen, som expert.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 april 2008 hovrättsassessorn, numera hyresrådet Åse Sundström.

Utredningen har antagit namnet 2008 års kameraövervakningsutredning.

Särskilt yttrande har lämnats av Erik Janzon.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *En ny kameraövervakningslag* (SOU 2009:87).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Göteborg i oktober 2009

Margareta Åberg

/Åse Sundström

Innehåll

Sammanfattning	13
-----------------------------	-----------

Författningsförslag	23
----------------------------------	-----------

1. Förslag till kameraövervakningslag (2011:000)	23
2. Förslag till kameraövervakningsförordning (2011:000)	36
3. Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)	38
4. Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	40
5. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern	41
6. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen	42
7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:265) om underrättelse till Datainspektionen om vissa domar och beslut	43

Bakgrund

1 Utredningens uppdrag och arbete	47
1.1 Uppdraget	47
1.2 Arbetets bedrivande	48

2	Gällande rätt	49
2.1	Tidigare lagstiftning och Kameraövervakningsutredningens betänkande	49
2.2	Lagen om allmän kameraövervakning.....	50
2.3	Dataskyddsdirektivet	51
2.4	Personuppgiftslagen.....	52
2.5	När gäller lagen om allmän kameraövervakning respektive personuppgiftslagen?	55
2.5.1	Gemensamma bestämmelser för all kameraövervakning	55
2.5.2	Bestämmelser för kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde	56
2.5.3	Bestämmelser för kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde.....	58
2.6	Plats dit allmänheten har tillträde.....	60
2.6.1	Lagtext och förarbeten	60
2.6.2	Begreppet plats dit allmänheten har tillträde ger utrymme för olika tolkningar.....	63
3	Användningen av kameraövervakning	67
3.1	Antal tillstånd och anmälningar om allmän kameraövervakning	67
3.2	Praxis i ärenden rörande allmän kameraövervakning.....	69
3.3	Kameraövervakning som bedrivs av AB Storstockholms Lokaltrafik	71
3.4	Kameraprojekt Sydsamverkan	73
4	Den s.k. missbruksregeln och kameraövervakning	75
4.1	Datainspektionens avgöranden	76
4.1.1	Kameraövervakning av en byggarbetsplats har inte ansetts tillåten	76

4.1.2	Datainspektionen har tillåtit kameraövervakning av källargångar, källarutrymmen och vindar i flerfamiljsfastigheter.....	76
4.1.3	Kameraövervakning av en hyresfastighets trapphus har ansetts tillåten.....	77
4.1.4	Kameraövervakning av entréer till hyresfastigheter har inte ansetts tillåten.....	78
4.1.5	Kameraövervakning i skolor har i flera fall ansetts kränkande.....	79
4.1.6	Kameraövervakning av anläggningar för återvinningsmaterial har inte ansetts kränkande.....	81
4.1.7	Kameraövervakning av chaufförer vid en godsmottagning har ansetts tillåten.....	82
4.2	Sammanfattning.....	83
5	Tekniken.....	85
5.1	Nuläget.....	85
5.2	Teknikutvecklingen i framtiden.....	88
6	En internationell jämförelse.....	89
6.1	Danmark.....	89
6.1.1	Översikt över regleringen.....	89
6.1.2	Straffeloven.....	89
6.1.3	Lov om tv-övervakning.....	90
6.1.4	Persondatalovens betydelse för kameraövervakning.....	91
6.2	Norge.....	92
6.2.1	Översikt över regleringen.....	92
6.2.2	Personopplysningslovens tillämpning på kameraövervakning.....	92
6.3	Finland.....	94
6.3.1	Översikt över regleringen.....	94
6.3.2	Strafflagen.....	94
6.3.3	Personuppgiftslagens betydelse för kameraövervakning.....	95
6.4	Storbritannien.....	96

6.4.1	Översikt över regleringen.....	96
6.4.2	CCTV Code of practice 2008	96
6.5	Sammanfattande slutsatser av jämförelsen	98
7	Kameraövervakningens effekter	101
7.1	Utgångspunkter.....	102
7.2	Brottsförebyggande rådets rapporter.....	103
7.2.1	Kameraövervakning på gator och torg.....	105
7.2.2	Kameraövervakning på parkeringar	110
7.2.3	Kameraövervakning och brottsprevention, Brottsförebyggande rådet, Rapport 2007:29	111
7.3	Brittiska Home Office studie av kameraövervakning.....	114
7.4	Allmänhetens inställning till kameraövervakning	115
7.4.1	Allmänhetens inställning till ökad TV-bevakning på offentliga platser åren 1995–2008.....	115
7.4.2	Statistiska centralbyrån och Integritetsskyddskommitténs undersökning om skyddet för den personliga integriteten.....	116
7.4.3	Ungdomar och integritet.....	117
7.5	Sammanfattning.....	118
7.5.1	Brottsförebyggande effekter	118
7.5.2	Effekter för enskildas trygghet och integritet.....	121

Överväganden och förslag

8	Några utgångspunkter	125
8.1	Huvudprinciperna i lagen om allmän kameraövervakning ska stå fast	125
8.2	En tydligare reglering som uppfyller dataskyddsdirektivet	127
8.3	Några avgränsningar.....	128

9	Privat kameraövervakning.....	129
9.1	Nuvarande ordning.....	129
9.2	Behovet av integritetsskydd vid privat kameraövervakning.....	132
9.3	Överväganden	136
10	Regleringen av allmän kameraövervakning i framtiden..	141
10.1	Utgångspunkter	142
10.1.1	Två lagar	142
10.1.2	Kameraövervakning på arbetsplatser.....	145
10.2	Skyddet för enskildas personliga integritet bör stärkas vid kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde.....	145
10.3	Val av modell.....	149
10.3.1	Utvidga tillståndsplikten till att omfatta vissa platser dit allmänheten inte har tillträde	150
10.3.2	Undanta kameraövervakning från missbruksregeln	151
10.3.3	Införa särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde i en lag om kameraövervakning	152
10.4	Regler om allmän kameraövervakning bör samlas i en lag om kameraövervakning.....	154
11	En ny lag.....	157
11.1	Allmänt	157
11.2	Lagens tillämpningsområde m.m.	159
11.3	Förhållandet till personuppgiftslagen.....	163
11.3.1	Bestämmelser i personuppgiftslagen som ska vara tillämpliga vid kameraövervakning	164
11.4	Särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde.....	165
11.4.1	Samtycke	165

11.4.2	Kameraövervakning utan samtycke av plats dit allmänheten inte har tillträde.....	167
11.5	Grundläggande krav	170
11.5.1	Den s.k. finalitetsprincipen	170
11.5.2	En begränsad krets personer får ha tillgång till övervakningsmaterial	171
12	Tillsyn	175
12.1	Utgångspunkter.....	175
12.1.1	Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet	175
12.1.2	Datainspektionens tillsynsverksamhet	177
12.1.3	Tidigare överväganden och synpunkter rörande tillsyn av allmän kameraövervakning	178
12.2	Överväganden.....	180
12.2.1	Det finns behov av ett övergripande tillsynsansvar	180
12.2.2	Hur bör ett övergripande ansvar utformas?	183
12.2.3	Justitiekanslerns roll enligt lagen om allmän kameraövervakning	186
13	Skadestånd	189
13.1	Nuvarande ordning	189
13.2	Överväganden.....	193
13.2.1	Behövs en skadeståndsbestämmelse i kameraövervakningslagen?	193
13.2.2	Bestämmelsens utformning.....	196
13.2.3	Skadeståndsansvar för leverantörer.....	200
14	Upplysning om kameraövervakning m.m.....	201
14.1	Kravet på tydlighet vid upplysning om kameraövervakning	201
14.1.1	Hur bör upplysning ske?	201
14.1.2	Vad bör upplysningen innehålla?	204
14.2	Dold övervakning.....	206

15 Kameraövervakning efter anmälan.....	211
15.1 Nuvarande ordning	211
15.2 Överväganden	213
15.2.1 Kameraövervakning efter anmälan i butiker	213
15.2.2 Kameraövervakning efter anmälan vid betalningsautomater	217
15.2.3 Kameraövervakning efter anmälan på andra platser	218
16 Särskilda frågor.....	221
16.1 Krav på säkerhet vid kameraövervakning	221
16.1.1 Ansvarig för övervakningen	224
16.2 Bevarande av material från allmän kameraövervakning	225
16.3 Spridning av övervakningsmaterial	227
16.4 Ljudupptagning i banklokaler	230
16.5 Övervakning av skyddsobjekt.....	231
16.6 En forumregel	232
16.7 Övrigt	233
16.7.1 Avgift för tillsynsåtgärd	233
16.7.2 Synpunkter och önskemål som vi inte behandlat	234
17 Konsekvenser och ikraftträdande	237
17.1 Konsekvenser av förslagen	237
17.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	239
18 Författningskommentar	241
Förslaget till kameraövervakningslag (2011:000).....	241
Särskilt yttrande	269

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv	275
<i>Bilaga 2</i> Sammanställning av länsstyrelsernas enkätsvar	293
<i>Bilaga 3</i> Praxisgenomgång	305

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att göra en översyn av lagen om allmän kameraövervakning (1998:150). Översynen ska främst ta sikte på den användning av övervakningskameror som sker i syfte att förebygga brott.

I uppdraget har ingått att kartlägga tillämpningen av lagen och analysera i vad mån lagens gränsdragning mellan tillståndspliktig och tillståndsfri övervakning alltjämt kan anses ändamålsenlig. Vi har haft att överväga om det finns skäl att utvidga tillståndsplikten till att omfatta vissa platser dit allmänheten inte har tillträde samt om det finns anledning att utvidga möjligheterna att i brottsförebyggande syfte bedriva allmän kameraövervakning utan särskilt tillstånd från länsstyrelsen.

Därutöver har vi haft att överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder för att stärka skyddet för enskildas integritet vid allmän kameraövervakning, t.ex. genom tydligare information vid övervakning eller genom särskilda bestämmelser om skadestånd vid övervakning som sker i strid med lagen,

Översynen har också omfattat lagens bestämmelser om upplysningsplikt, om tillsyn och om säkerheten vid hanteringen av övervakningsmaterialet. I uppdraget har ingått att lämna fullständiga författningsförslag.

Vårt förslag i huvudsak

För närvarande finns det bestämmelser om allmän kameraövervakning i två lagar, nämligen lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen. Vårt förslag innebär att alla bestämmelser om allmän kameraövervakning – utom privat kameraövervakning – samlas i en lag, kameraövervakningslagen. Lite förenklat kan sägas

att kameraövervakningslagen innehåller bestämmelser från lagen om allmän kameraövervakning samt de regler i personuppgiftslagen som gäller kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Förutsättningarna för att bedriva kameraövervakning på de senare platserna framgår direkt av lagen.

Integritetsskyddet stärks genom att särskilda bestämmelser om säkerhet, som tidigare endast gällt kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde, ska gälla för all kameraövervakning som bedrivs enligt lagen. Vi föreslår vidare en skadeståndsbestämmelse som innebär att den som bedriver kameraövervakning ska ersätta den övervakade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av bild- och ljudmaterial i strid med lagen orsakar.

Kameraövervakning med rätt att spela in bilder i butikslokaler ska vara tillåtet efter anmälan. Den tid som material som inhämtats vid allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde får bevaras, förlängs från en månad till högst tre månader.

Enligt vårt förslag ska Datainspektionen ha det centrala ansvaret för tillsynen när det gäller tillämpningen av kameraövervakningslagen. Det innebär att Datainspektionen ska utvärdera rätts-tillämpningen, följa upp den operativa tillsynen, ge råd och stöd till länsstyrelserna samt ge ut allmänna råd.

Kameraövervakningens effekter

Av de undersökningar som finns går det inte att dra några entydiga slutsatser att kameraövervakning minskar brottsligheten generellt. Mycket talar dock för att kameraövervakning kan vara effektiv i det brottsförebyggande arbetet. Kameraövervakning har sannolikt störst betydelse för planerade brott, framförallt olika typer av egendomsbrott som inbrott, stöld och skadegörelse. När det gäller mer oplanerade brott exempelvis våldsbrott som sker under alkoholpåverkan tycks övervakningen ha mindre betydelse.

Av de undersökningar vi redovisat framgår att en klar majoritet av befolkningen förefaller att vara positiv till kameraövervakning på många platser dit allmänheten har tillträde. Tendensen tycks också vara att allt fler människor accepterar kameraövervakning på allmänna platser. Samtidigt är det tydligt att toleransen för kameraövervakning är mindre på platser där människor är mer privata. Det rör sig exempelvis om privatbostäder och ungdomsgårdar. Platser

där människor normalt inte iakttas av andra som toaletter och omklädningsrum hör också hit.

Privat kameraövervakning

Kameraövervakningslagen ska inte gälla kameraövervakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Vi anser inte att dagens omfattande och vardagliga hantering av tekniken för rent privata ändamål, t.ex. användningen av webbkameror och annan övervakning som sker i privatbostäder ska omfattas av samma lagstiftning som den övervakning som bedrivs av myndigheter och näringsidkare på gator, torg samt i andra offentliga miljöer. Det bör t.ex. inte krävas att den som utnyttjar tekniken för rent privata ändamål vid straffansvar ska vara skyldig att upplysa om övervakningen. Efterlevnaden av lagen när det gäller privat verksamhet är låg och det finns ytterst begränsade möjligheter för myndigheter att kontrollera och beivra lagstridig övervakning i privata miljöer. Den som i privat verksamhet bryter mot lagens bestämmelser lagförs i princip aldrig.

Det är angeläget med ett ändamålsenligt skydd mot ingrepp i den personliga integriteten även när det gäller kameraövervakning i privata miljöer. Enligt vår uppfattning bör det emellertid regleras i en annan särskild ordning; t.ex. genom ett straffrättsligt skydd mot olovlig fotografering, innefattande filmning, i brottsbalken.

Vårt förslag att undanta privat kameraövervakning innebär en viss försämring av skyddet för den personliga integriteten. Enligt vår mening kommer dock inte denna försämring att bli särskilt påtaglig i praktiken eftersom straffbestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning knappast används vid privat kameraövervakning i dag.

En ny lag

I syfte att åstadkomma en lagstiftning som är överskådlig och enkel att tillämpa föreslår vi att alla bestämmelser om allmän kameraövervakning – utom privat kameraövervakning – samlas i en lag, kameraövervakningslagen. Lagen ska gälla i stället för personuppgiftslagen.

I lagen ska finnas en ändamålsbeskrivning där det slås fast att lagens syfte är att kameraövervakning ska kunna bedrivas effektivt samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan övervakning.

Begreppet plats dit allmänheten har tillträde ska även framöver utgöra skiljelinje mellan tillstånds- och anmälningspliktig övervakning å ena sidan och tillståndsfri övervakning å andra sidan. Det ska finnas särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Förutsättningarna för att bedriva kameraövervakning på dessa platser ska framgå av lagen. Dessa bestämmelserna förtydligar i allt väsentligt gällande rätt.

Dessutom föreslår vi en rad bestämmelser som vi anser behövs dels för att stärka integritetsskyddet, dels för att dataskyddsdirektivet ska uppfyllas på kameraövervakningsområdet. Flera av de nya bestämmelserna har förebilder i personuppgiftslagen.

Särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde

Vi har kommit fram till att 5 a § personuppgiftslagen (1998:204), den s.k. missbruksregeln inte är lämplig att reglera allmän kameraövervakning. Vi har därför övervägt olika alternativ som kan komma i fråga för att skapa ett mer ändamålsenligt integritetsskydd för den kameraövervakning som idag regleras av personuppgiftslagen. Vi har stannat för en lösning som innebär att särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde förs in i kameraövervakningslagen. Genom att förutsättningarna för kameraövervakningen framgår direkt av lag blir regleringen tydligare och enklare att tillämpa.

Kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde ska vara tillåten om de som övervakas samtycker till det. Den begreppsförklaring av samtycke som finns i 3 § personuppgiftslagen ska gälla även för samtycke i kameraövervakningslagen. Det är viktigt att den som samtycker till kameraövervakning fullt ut inser vad han eller hon samtycker till. Därför ska den som bedriver övervakning – innan samtycke inhämtas – upplysa dem som kan komma att övervakas om vem som bedriver övervakningen, ändamålet med övervakningen samt om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen. Den som övervakas har rätt att när som

helst återkalla ett lämnat samtycke. Om ett samtycke återkallas får ytterligare övervakning av den som återkallat samtycket inte ske.

Även utan samtycke får kameraövervakning ske av en plats dit allmänheten inte har tillträde. Här uppställs i princip samma krav som vid tillståndspliktig kameraövervakning, dvs. att övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller andra berättigade ändamål och övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Dock finns ett visst utrymme för att kameraövervakning vid andra berättigade ändamål.

Ändamålet med kameraövervakningen ska vara särskilt och uttryckligt angivet och den som bedriver kameraövervakning ska se till att övervakningen bedrivs lagligt och enligt god sed.

Eftersom det från integritetssynpunkt är väsentligt att kameraövervakning inte sker i större omfattning än vad som krävs för att uppnå syftet med övervakningen finns en uttrycklig bestämmelse om att den som bedriver kameraövervakning ska se till att denna begränsas.

Grundläggande krav

Vi föreslår en bestämmelse som slår fast att den s.k. finalitetsprincipen, som uttrycks i dataskyddsdirektivet, ska gälla vid kameraövervakning. Den innebär att bild- och ljudmaterial från kameraövervakning inte får användas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket materialet samlades in. Att bild- och ljudmaterial från kameraövervakning används i brottsbekämpande syfte är inte att anse som oförenligt med de ändamål för vilket de ursprungligen samlades in.

Den nuvarande bestämmelsen i 13 § lagen om allmän kameraövervakning föreskriver att inte fler personer än som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas får ha tillgång till behandlade eller bevarade bilder eller upptaget ljud. Bestämmelsen reglerar dels vem som får ta del av inspelat material hos den som bedriver övervakningen, dels möjligheten till utlämnande till någon annan. Enligt vårt förslag ska bestämmelsen kompletteras med ett andra stycke som säger att det alltid är tillåtet att lämna ut material till brottsbekämpande myndigheter för att användas i brottsbekämpande verksamhet och till myndigheter för att förebygga olyckor. Det ska vidare framgå att material får lämnas ut om det finns en

skyldighet att lämna ut uppgifterna enligt lag eller förordning. Om den som omfattas av övervakningen lämnar sitt samtycke ska bild och ljud som härrör från kameraövervakning också kunna lämnas ut till andra än brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som förebygger olyckor.

Tillsyn

Vi har kommit fram till att det finns ett behov av en ökad samordning och information på kameraövervakningsområdet. Det gäller främst i syfte att försöka uppnå en enhetlig rättstillämpning mellan landets länsstyrelser. Det finns också ett behov av ett organ som kan lämna råd och vägledning rörande lagstiftning och teknik till såväl myndigheter som enskilda. Detta är bakgrunden till att vi föreslår att Datainspektionen ges ett övergripande tillsynsansvar när det gäller allmän kameraövervakning. I uppdraget ska ligga att samla in fakta och erfarenheter samt att informera och utbilda om lagstiftning, praxis och teknik på området. Information och utbildning rörande praxis och tekniska förhållanden bör framförallt riktas till länsstyrelserna som har att tillämpa lagstiftningen.

Enligt vår uppfattning är det, från ett integritetsskyddsperspektiv, ändamålsenligt att den myndighet som redan har hand om kameraövervakningsfrågor även tillvaratar allmänhetens intressen genom en rätt att överklaga beslut om kameraövervakning. Vi föreslår därför att Datainspektionen övertar Justitiekanslerns rätt att överklaga beslut om kameraövervakning för att ta tillvara allmänna intressen.

Skadestånd

Det finns ingen bestämmelse om skadestånd i lagen om allmän kameraövervakning. Den som kränks på grund av kameraövervakning kan i vissa fall begära ersättning med stöd av bestämmelser i personuppgiftslagen eller skadeståndslagen. Ur integritetsskyddssynpunkt är det dock viktigt att ett så känsligt område som behandling av bild- och ljudmaterial av enskilda omfattas av ett motsvarande skydd som behandling av andra personuppgifter. Vi ställer oss också tveksamma till att den nuvarande regleringen uppfyller dataskyddsdirektivets krav på att den som lider skada till

följd av en otillåten behandling av personuppgifter ska ha rätt till ersättning för den skada han eller hon lidit. Enligt vårt förslag ska det därför finnas en bestämmelse om skadestånd vid kameraövervakning.

Upplysning om kameraövervakning

Enligt lagen om allmän kameraövervakning ska upplysning om övervakningen lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen ska särskild upplysning lämnas om det. Vi har kommit fram till att det inte finns skäl att i lag mer uttryckligt ange hur upplysning om kameraövervakning ska ske. Vi har inte heller ansett att det är motiverat med en bestämmelse om standardiserade skyltar.

Däremot föreslår vi att den som bedriver kameraövervakning ska lämna upplysning om vem som bedriver övervakningen om detta inte framgår av förhållandena på platsen.

Vi föreslår vidare att länsstyrelsens möjlighet att medge undantag från upplysningsskyldigheten, s.k. dold övervakning tas bort. Skälet till det är att det bör föreligga mycket starka skäl för att polisens och andra brottsbekämpande myndigheters möjligheter att använda hemlig kameraövervakning i preventivt syfte ska regleras utanför tvångsmedelslagstiftningen. Vi har inte funnit att sådana skäl föreligger.

Kameraövervakning efter anmälan

Enligt nuvarande lagstiftning är det tillåtet att kameraövervaka i butikslokaler efter anmälan, men för att spela in bilder (utöver kassaområdet och in- och utgångar) krävs tillstånd. Det finns ett starkt övervakningsintresse i många butiker och inspelning av bilder har en stor betydelse för att man i efterhand ska kunna klara upp brott. Det förekommer redan en omfattande övervakning i detaljhandeln. Enligt vår mening bör inte enskildas upplevda integritetsintrång bli så mycket större om bilder spelas in och bevaras, förutsatt att materialet förvaras och hanteras på ett säkert sätt. Integritetsintresset kan inte heller anses vara så starkt i butiksmiljöer att det bör krävas en tillståndsplikt. Vi föreslår

således att kameraövervakning med rätt att spela in bilder i butiker ska vara tillåtet efter anmälan.

För tydlighets skull bör det framgå direkt av lag att det inte är tillåtet med övervakning efter anmälan i omklädningsrum, provhytter eller toalettutrymmen.

Vad gäller övervakning av området kring in- och utgångar till butiker har vi funnit att integritetsintresset gör sig starkare gällande än inne i butikslokaler eftersom gator, trottoarer och gångstråk kommer att omfattas av butikernas övervakning. En sådan övervakning skulle medföra att långt fler människor kommer att övervakas än i dag. Därför anser vi att det fortfarande bör krävas tillstånd för sådan övervakning.

Vi föreslår att betalningsautomater och liknande anordningar ska få kameraövervakas efter anmälan oavsett var de är belägna.

Säkerhet

Vi har funnit att kraven på säkerhet enligt lagen om allmän kameraövervakning är lägre än motsvarande krav enligt personuppgiftslagen samt att det är tveksamt om lagen om allmän kameraövervakning i denna del uppfyller dataskyddsdirektivet.

Det är viktigt att det finns tillfredsställande bestämmelser om säkerhet som omfattar såväl tillstånds- och anmälningspliktig övervakning som övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Vi föreslår därför att regler motsvarande personuppgiftslagens bestämmelser om säkerhet vid behandling av personuppgifter ska finnas i kameraövervakningslagen. Vidare ska det finnas en hänvisning till personuppgiftslagens bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land.

Den som bedriver övervakningen anses vara den som bestämmer ändamålet med övervakningen och därmed också ansvarar för övervakningen. För att säkerhetsbestämmelserna ska vara ändamålsenliga måste det stå klart vem som ska ansvara för att kameraövervakningen bedrivs säkert. I lagen ska därför förtydligas att det i en ansökan om tillstånd till kameraövervakning ska anges vem som ska bedriva övervakningen, och i förekommande fall den som för tillståndsinnehavarens räkning ska ha hand om övervakningen.

Bevarande av material från allmän kameraövervakning

Enligt nuvarande ordning får material som inhämtats vid allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde, enligt huvudregeln, bevaras i högst en månad. Vi föreslår att denna tid förlängs till tre månader. Skälet till det är att erfarenheter från många som bedriver kameraövervakning visar att åtskilliga brott inte upptäcks under den tid då inspelat material får sparas. För att kameraövervakning ska fungera brottsförebyggande är det viktigt att övervakningsmaterial lämnas till polisen och bidrar till att brott klaras upp. Även i fortsättningen ska det finnas en möjlighet för länsstyrelsen att besluta om en längre bevarandetid i vissa fall.

För övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde ska gälla att materialet inte får bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Detta motiveras av att det är fråga om övervakning av vitt skilda slag som inte står under samma kontroll som tillstånds- eller anmälningspliktig övervakning.

Spridning av övervakningsmaterial

Det har förts fram önskemål om att utvidga bankernas och detaljhandelns möjligheter att använda bilder från kameraövervakning genom att de ges rätt att förmedla bilder på brottsmisstänka personer till andra banker eller butiker än den som först registrerade uppgiften.

Vi har kommit fram till att det inte är lämpligt med en sådan ordning. Skälen till detta är främst att det är fråga om särskilt integritetskänsliga uppgifter och att det är olämpligt att andra än brottsutredande myndigheter avgör om brottsmisstanke föreligger.

Ljudupptagning i banklokaler och vid skyddsobjekt

Upptagning av ljud kan i många fall betraktas som mer känsligt ur integritetssynpunkt än upptagning av bilder. Det får anses gälla särskilt i en så integritetskänslig miljö som banker där många samtal rör enskildas ekonomiska förhållanden. Lagstiftaren har tidigare intagit en restriktiv hållning vad gäller upptagning av ljud.

Mot bakgrund av det har vi inte funnit skäl att föreslå att bankerna vid kameraövervakning efter anmälan ska ha rätt att kombinera bildupptagning med ljudupptagning.

Vi föreslår inte heller att övervakning av områden i omedelbar anslutning till skyddsobjekt ska kunna omfatta ljudupptagning utan tillstånd.

En forumregel

Vi föreslår en ny forumregel som reglerar var ansökan om tillstånd till kameraövervakning ska göras när kameraövervakning ska ske i flera län med en övervakningskamera som är uppsatt på fordon. I sådan fall ska ansökan om tillstånd göras hos länsstyrelsen i det län där den som ska bedriva övervakningen har sin hemvist.

Om den som ska bedriva övervakningen inte har hemvist i Sverige ska ansökan om tillstånd till kameraövervakning göras hos Länsstyrelsen i Stockholms län.

Författningsförslag

1. Förslag till kameraövervakningslag (2011:000)

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde m.m.

1 § Lagen gäller vid användning av övervakningsutrustning (kameraövervakning) som utförs av den som bedriver kameraövervakning. Kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet.

Syftet med lagen är att kameraövervakning ska kunna bedrivas effektivt samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan övervakning.

I fråga om hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål gäller bestämmelserna om hemlig kameraövervakning i 27 kap. rättegångsbalken och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

2 § Med övervakningsutrustning avses i lagen

1. TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning och separata tekniska anordningar för att behandla eller bevara bilder som tas upp av sådana utrustningar (övervakningskameror), samt

2. separata tekniska anordningar för avlyssning eller upptagning av ljud som i samband med användning av övervakningskamera används för personövervakning (övrig övervakningsutrustning).

3 § Lagen gäller inte kameraövervakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur.

4 § Lagen gäller för den som bedriver kameraövervakning och är etablerad i Sverige.

Lagen tillämpas också när den som bedriver kameraövervakning är etablerad i tredje land men för behandling av bild- och ljudmaterial använder sig av utrustning som finns i Sverige. Vad som nu sagts gäller dock inte om utrustningen bara används för att överföra bild- och ljudmaterial mellan ett tredje land och ett annat sådant land.

I de fall som avses i andra stycket första meningen ska den som bedriver kameraövervakning utse en företrädare för sig som är etablerad i Sverige. Vad som anges i denna lag om den som bedriver kameraövervakning ska också gälla för företrädaren.

Förhållandet till personuppgiftslagen

5 § Lagen gäller i stället för personuppgiftslagen (1998:204) om inte annat anges.

6 § Vid kameraövervakning enligt denna lag gäller personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser om

1. definitioner av beteckningarna behandling, personuppgifter, samtycke och tredje land i 3 §, samt
2. överföring av personuppgifter till tredje land i 33–35 §§.

Kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde

Tillstånd

7 § Tillstånd till kameraövervakning krävs för att en övervakningskamera ska få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Tillstånd behövs dock inte i fall som avses i 9–13 §§.

Under de förutsättningar som anges i 14 och 15 §§ är kameraövervakning tillåten efter enbart anmälan.

8 § Tillstånd till kameraövervakning ska meddelas om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Vid bedömningen av intresset av kameraövervakning ska särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid

bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

Undantag från tillståndsplikten

9 § Tillstånd krävs inte för kameraövervakning

1. när övervakningen sker med en övervakningskamera som av trafiksäkerhetsskäl eller för säkerheten i arbetsmiljön är uppsatt på fordon, maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren,

2. vid övervakning som utförs av Vägverket

a) vid trafikövervakning eller

b) vid en sådan betalstation som avses i bilagan till lagen (2004:629) om trängselskatt och sker för att samla in endast sådana uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt enligt lagen ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas,

3. vid sådan trafikövervakning i en vägtunnel som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som utförs av någon annan tunnelhållare än Vägverket,

4. vid övervakning för att skydda en anläggning eller ett område som enligt 4 § 2–6 eller 5 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. har förklarats utgöra skyddsobjekt, eller

5. vid kameraövervakning som en polismyndighet utför vid automatisk hastighetsövervakning.

10 § Tillstånd krävs inte för kameraövervakning i ett kasino enligt kasinolagen (1999:355), om övervakningen har till syfte att förebygga eller avslöja brott eller lösa tvister om spel mellan spelare och den som anordnar spelet.

Avlyssning eller upptagning av ljud får inte ske utan tillstånd.

11 § En polismyndighet eller den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor får bedriva kameraövervakning utan tillstånd, om övervakningen är av vikt för att avvärja en hotande olyckshändelse eller för att begränsa verkningarna av en inträffad olyckshändelse.

12 § En polismyndighet får bedriva kameraövervakning utan tillstånd, om det av särskild anledning finns risk för att allvarlig brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att utövas på en viss plats och syftet med övervakningen är att förebygga eller förhindra brott.

13 § Kameraövervakning enligt 11 eller 12 § får ske under högst en månad utan att ansökan om tillstånd givits in till länsstyrelsen. Om ansökan gjorts inom en månad får övervakningen bedrivas utan tillstånd även till dess att länsstyrelsen har prövat ansökningen.

Anmälan

14 § En övervakningskamera får efter anmälan enligt 18 § sättas upp för kameraövervakning i en banklokal, en lokal hos ett kreditmarknadsföretag eller ett postkontor, i området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal samt vid betalningsautomater eller liknande anordningar, om

1. övervakningen har till enda syfte att förebygga eller avslöja brott, och
2. övervakningskameran är fast monterad och försedd med fast optik.

Med banklokal och lokal hos kreditmarknadsföretag avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs rörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Med postkontor avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs verksamhet i vilken ingår postverksamhet enligt postlagen (1993:1684).

Avlyssning eller upptagning av ljud får ske endast sedan anordning för avlyssning eller upptagning av ljud aktiverats på grund av misstanke om brott.

15 § En övervakningskamera får efter anmälan enligt 18 § sättas upp för kameraövervakning i en butikslokal, om

1. övervakningen har till enda syfte att förebygga eller avslöja brott,
2. övervakningskameran är fast monterad och försedd med fast optik, och
3. den som avser att bedriva övervakningen har träffat en skriftlig överenskommelse om övervakningen med skyddsombud,

skyddskommitté eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen.

Första stycket gäller inte om övervakningskameran kan riktas mot omklädningsrum, provhytter eller toalettutrymmen.

Med butikslokal avses en lokal, där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen. Vad som sägs om butikslokal gäller även i fråga om sådan bankverksamhet genom ombud eller postverksamhet som bedrivs i en butikslokal.

Avlyssning eller upptagning av ljud får inte ske utan tillstånd.

Ansökan om tillstånd och anmälan

16 § Ansökan om tillstånd till kameraövervakning enligt 7 § och anmälan om kameraövervakning enligt 14 eller 15 § ska göras skriftligen hos länsstyrelsen i det län där kameraövervakningen ska ske.

När kameraövervakning ska ske i flera län med en övervakningskamera som är uppsatt på fordon ska ansökan om tillstånd göras hos länsstyrelsen i det län där den som ska bedriva övervakningen har sin hemvist. Hemsvist för en fysisk person är den ort där denne är folkbokförd. För en juridisk person gäller som hemvist den ort där styrelsen har sitt säte eller, om sätet för styrelsen inte är bestämt eller det inte finns någon styrelse, den ort där förvaltningen förs. Om den som ska bedriva övervakningen inte har hemvist i Sverige, ska ansökan om tillstånd till kameraövervakning göras hos Länsstyrelsen i Stockholms län.

17 § En ansökan om tillstånd till kameraövervakning ska innehålla uppgift om och beskrivning av

1. den som ska bedriva kameraövervakningen och i förekommande fall den som ska ha hand om övervakningen för tillståndsinnehavarens räkning,
2. ändamålet med kameraövervakningen,
3. den utrustning som ska användas,
4. den plats där utrustningen ska placeras och det område som kan övervakas, samt
5. de omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet.

Om övervakningen avser en arbetsplats ska yttrande från skyddsombud, skyddskommitté eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen vara fogat till ansökan.

18 § En anmälan om kameraövervakning ska innehålla uppgift om

1. den som ska bedriva kameraövervakningen och i förekommande fall den som för anmälares räkning ska ha hand om övervakningen,

2. i vilken typ av verksamhet som övervakningen ska förekomma,

3. huruvida bilder ska behandlas eller bevaras eller ljud avlyssnas och tas upp,

4. det antal personer som ska få ha tillgång till det bevarade materialet, samt

5. huruvida områden omedelbart utanför in- och utgångar samt betalningsautomater eller liknande anordningar ska övervakas i enlighet med bestämmelserna i 14 §.

Om de förhållanden som har redovisats i en anmälan enligt första stycket ändras, ska länsstyrelsen skriftligen underrättas om förändringen.

Beslut om tillstånd

19 § Innan länsstyrelsen meddelar tillstånd till kameraövervakning ska den kommun där övervakningen ska ske, få tillfälle att yttra sig.

20 § Har sökanden inte tidigare meddelats tillstånd till kameraövervakning av det område som ansökan avser ska tillståndet innehålla uppgifter om hur kameraövervakningen får anordnas. Dessa uppgifter ska avse övervakningens ändamål, den utrustning som får användas och det område som får övervakas.

Länsstyrelsen ska också meddela de övriga villkor som behövs för tillståndet. Sådana villkor kan avse upplysningar om övervakningen, upptagning, användning, behandling eller bevarande av bilder, avlyssning eller upptagning av ljud samt andra förhållanden som har betydelse för att skydda enskildas personliga integritet.

Ett tillstånd får helt eller delvis meddelas för en begränsad tid.

21 § Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får länsstyrelsen meddela nya villkor eller, om det inte längre finns förutsättningar för att meddela tillstånd, återkalla tillståndet.

Kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde

22 § En övervakningskamera får sättas upp så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten inte har tillträde om de som övervakas har lämnat sitt samtycke till övervakningen.

Innan samtycke ges ska den som bedriver övervakning upplysa dem som kan komma att övervakas om vem som bedriver övervakningen, ändamålet med övervakningen samt om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen.

23 § En övervakningskamera får utan samtycke sättas upp så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten inte har tillträde om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller andra berättigade ändamål om övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

24 § Ändamålet med kameraövervakningen ska vara särskilt och uttryckligt angivet.

Den som bedriver kameraövervakning ska se till att övervakningen bedrivs lagligt och enligt god sed.

25 § Den som bedriver kameraövervakning ska se till att övervakning inte sker i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålet med övervakningen.

26 § I de fall då övervakningen bara är tillåten när den övervakade har lämnat sitt samtycke har den övervakade rätt att när som helst återkalla ett lämnat samtycke. Ytterligare övervakning av denne får därefter inte ske.

Grundläggande krav

27 § Bild- och ljudmaterial från kameraövervakning får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket materialet samlades in.

28 § Vid kameraövervakning får inte fler personer än som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas ha tillgång till behandlade eller bevarade bilder eller upptaget ljud.

Utan hinder av vad som sägs i första stycket får bild- och ljudmaterial från kameraövervakning lämnas ut

1. till polismyndighet, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, och Skatteverkets skattebrottsenheter för att användas i brottsbekämpande verksamhet,

2. till den kommun eller myndighet som svarar för en räddningsinsats enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor, för att förebygga en olyckshändelse eller för att begränsa verkningarna av en redan inträffad olyckshändelse, eller

3. om skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Bild- och ljudmaterial får även lämnas ut till annan om de som omfattas av övervakningen lämnat sitt samtycke.

Upplyningsplikt

29 § Uppllysning om kameraövervakning ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Uppllysning ska lämnas om vem som bedriver övervakningen om detta inte framgår av förhållandena på platsen.

Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen ska särskild uppllysning lämnas om detta.

Upplyningsplikten enligt första stycket inträder när övervakningsutrustningen sätts upp.

30 § Uppllysning enligt 29 § behöver inte lämnas

1. om kameraövervakning sker för att skydda en anläggning eller ett område som enligt 4 § 2–6 eller 5 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. har förklarats utgöra skyddsobjekt, eller

2. vid kameraövervakning som en polismyndighet utför vid automatisk hastighetsövervakning.

Vad som sägs om undantag från upplysningsplikten i första stycket gäller inte avlyssning eller upptagning av ljud.

Säkerhet

31 § Den som bedriver kameraövervakning ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda bild- och ljudmaterial som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av

1. de tekniska möjligheter som finns,
2. vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna,
3. de särskilda risker som finns med behandling av bild- eller ljudmaterial från kameraövervakning, och
4. hur pass känsligt det behandlade bild- eller ljudmaterialet är.

När den som bedriver övervakningen anlitar annan att ha hand om övervakningen ska han eller hon förvissa sig om att denne kan genomföra de säkerhetsåtgärder som måste vidtas och se till att åtgärderna verkligen vidtas.

32 § Den som för annans räkning har hand om kameraövervakning får behandla bild- och ljudmaterial bara i enlighet med instruktioner från den som bedriver kameraövervakningen.

Det ska finnas ett skriftligt avtal mellan den som bedriver kameraövervakningen och den som för dennes räkning har hand om övervakningen. I avtalet ska det särskilt föreskrivas att den som har hand om övervakningen får behandla bild- och ljudmaterial bara i enlighet med instruktioner från den som bedriver kameraövervakningen och att han eller hon är skyldig att vidta de åtgärder som avses i 31 § första stycket.

Om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter i det allmänna verksamheten i frågor som avses i första stycket, ska dessa gälla i stället för vad som sägs i första stycket.

Bevarande av material

33 § Bild- eller ljudmaterial från kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde får bevaras under högst tre månader, om inte länsstyrelsen beslutar om en längre bevarandetid.

Första stycket gäller inte, om materialet

1. har betydelse vid utredning av brottslig verksamhet och antingen tagits upp av polismyndighet eller inom tre månader från upptagningen lämnats över till polismyndighet, åklagare eller annan brottsbekämpande myndighet som avses i 28 § andra stycket 1 p av någon annan som gjort upptagningen,

2. ges in till domstol i mål om ansvar för brott, eller

3. tagits upp vid sådan övervakning som avses i 9 § 2 b.

När bild- eller ljudmaterial inte längre får bevaras ska det omedelbart förstöras.

34 § Bild- och ljudmaterial från kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde får inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med övervakningen.

Tillsyn

35 § Den myndighet regeringen bestämmer har det centrala ansvaret för tillsynen när det gäller tillämpningen av denna lag.

36 § Länsstyrelsen utövar tillsyn över kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Länsstyrelsen ska också se till att tillståndskravet och anmälningsplikten för uppsatta övervakningskameror som inte tagits i bruk efterlevs.

37 § Den myndighet regeringen bestämmer utövar tillsyn över kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde.

38 § En tillsynsmyndighet får inom ramen för sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

39 § Ett föreläggande eller förbud enligt 38 § får förenas med vite.

40 § Innan en tillsynsmyndighet beslutar om vite ska den som bedrivit övervakningen ha fått tillfälle att yttra sig. Om saken är brådskande får, myndigheten dock i avvaktan på yttrandet meddela ett tillfälligt beslut om vite. Det tillfälliga beslutet ska omprövas, när yttrandetiden gått ut.

Ett vitesföreläggande ska delges den som bedrivit övervakningen. Delgivning enligt 12 § delgivningslagen (1970:428) får användas bara om det finns skäl att anta att den som bedrivit övervakningen har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

41 § En tillsynsmyndighet har rätt att för tillsynen få tillträde till kontrollrum och andra delar av en övervakningsanläggning.

En tillsynsmyndighet får också begära upplysningar från den som bedriver kameraövervakning samt granska bevarat bild- eller ljudmaterial. Detta gäller även i fråga om den som för någon annans räkning har hand om övervakningen.

Tystnadsplikt

42 § Den som tar befattning med uppgift som har inhämtats genom kameraövervakning får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på detta sätt fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. I det allmännas verksamhet ska i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

Skadestånd

43 § Den som bedriver kameraövervakning ska ersätta den övervakade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av bild- och ljudmaterial i strid med denna lag har orsakat.

Ersättningsskyldigheten kan i den utsträckning det är skäligt jämkas, om den som har bedrivit övervakningen visar att felet inte berodde på honom eller henne.

Straff m.m.

44 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i 29 eller 30 § om upplysningsplikt,
2. bryter mot bestämmelsen i 7 § om tillståndsplikt,
3. bryter mot bestämmelsen i 14 eller 15 § om anmälningsplikt,
4. bryter mot bestämmelsen i 33 § om bevarandetid,
5. bryter mot villkor som har meddelats med stöd av 20, eller 21 §,
6. bryter mot bestämmelsen i 33 eller 35 § personuppgiftslagen (1998:204).

I ringa fall döms inte till ansvar.

Den som överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt denna lag får inte dömas till straff för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

45 § Övervakningsutrustning som har använts vid brott enligt denna lag ska förklaras förverkad, om det inte är oskäligt.

46 § Om den som bedriver kameraövervakning eller den som för någon annans räkning har hand om övervakningen låter bli att i enlighet med 41 § ge tillträde eller lämna upplysningar eller hålla till handa bevarat bild- eller ljudmaterial, får en tillsynsmyndighet förelägga vite. För att bereda sig tillträde får en tillsynsmyndighet vid behov anlita polishandräckning.

Överklagande m.m.

47 § En tillsynsmyndighets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Den myndighet regeringen bestämmer får överklaga ett beslut rörande kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde för att ta till vara allmänna intressen. Beslut om tillstånd till kameraövervakning får överklagas även av den kommun där övervakningen ska ske och, om kameraövervakningen ska avse en arbetsplats, av en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten utom i mål där den myndighet som avses i andra stycket första meningen för talan.

48 § En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut ska gälla även om det överklagas.

49 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att betala avgifter för länsstyrelsernas verksamhet enligt denna lag. Sådana föreskrifter får endast innebära rätt att ta ut avgifter för en ansökan eller anmälan.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011 då lagen om allmän kameraövervakning (1998:150) ska upphöra att gälla.
2. Bestämmelsen om skadestånd ska tillämpas endast om den omständighet som yrkandet hänför sig till har inträffat efter det att lagen har trätt i kraft beträffande den aktuella behandlingen.
3. Har en ansökan om tillstånd till kameraövervakning gjorts men inte slutligt prövats före ikraftträdandet, ska ansökan anses som en anmälan enligt den nya lagen, om ansökan inte omfattar kameraövervakning i större utsträckning än vad som är tillåtet enligt 14 eller 15 § i den nya lagen.
4. Beslut som har meddelats före ikraftträdandet överklagas enligt då gällande bestämmelser.

2. Förslag till kameraövervakningsförordning (2011:000)

Härigenom föreskrivs följande.

Tillsyn

1 § Datainspektionen har det centrala ansvaret för tillsynen när det gäller tillämpningen av kameraövervakningslagen. I detta ingår att

1. utvärdera rättstillämpningen,
2. följa upp den operativa tillsynen samt
3. ge råd och stöd till länsstyrelserna.

Överklagande

2 § Datainspektionen får överklaga beslut om kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde för att ta till vara allmänna intressen.

Avgifter

3 § Avgift enligt kameraövervakningslagen (2011:000) tas ut av länsstyrelse enligt denna förordning för anmälan och prövning av ärenden om kameraövervakning i de fall som följer av 4 och 5 §§.

4 § Avgiften för anmälan om kameraövervakning är 700 kronor.

5 § För avgiftens storlek i övriga fall gäller bestämmelsen i 6 § avgiftsförordningen (1992:191). Följande avgiftsklasser ska tillämpas:

<i>Ärendeslag</i>	<i>Avgiftsklass</i>
Tillstånd till allmän kameraövervakning	5
Förlängning av tillstånd	3
Tillstånd till utvidgning av pågående övervakning	4

6 § För ansökningsavgiften gäller i övrigt bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191). Det som där sägs om avgift för ansökan ska i tillämpliga delar gälla även avgiften för anmälan.

7 § Varje övervakningsområde som en ansökan eller en anmälan avser ska behandlas som ett avgiftsbelagt ärende. Med ett övervakningsområde avses en lokal, en byggnad, en fastighet eller något annat avgränsat område.

Beslut om kameraövervakning

8 § När ett beslut enligt kameraövervakningslagen (2011:000) expedieras, ska en kopia av beslutet överlämnas till Datainspektionen. I fråga om ärenden av mindre vikt får Datainspektionen föreskriva att kopia av beslutet inte behöver överlämnas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011 då förordningen (1998:314) om allmän kameraövervakning ska upphöra att gälla.

3. Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Särskilda regler om överklagande hos Regeringsrätten

35 §

/Träder i kraft I:2010-01-01/

Ett överklagande av kammar-
rättens beslut i ett mål som har
väckts hos kammarrätten genom
överklagande, underställning
eller ansökan prövas av
Regeringsrätten endast om
Regeringsrätten har meddelat
prövningstillstånd.

Meddelas inte prövnings-
tillstånd, står kammarrättens
beslut fast. En upplysning om
detta ska tas in i Regerings-
rättens beslut.

Vad som sägs i första stycket
gäller inte

1. talan som Riksdagens om-
budsmän eller Justitiekanslern
för i mål om disciplinansvar eller
om återkallelse eller begränsning
av behörighet att utöva yrke
inom hälso- och sjukvården,
tandvården, detaljhandeln med
läkemedel eller djurens hälso-
och sjukvård,

2. talan som Justitiekanslern
för i mål enligt kreditupplys-

Ett överklagande av kammar-
rättens beslut i ett mål som har
väckts hos kammarrätten genom
överklagande, underställning
eller ansökan prövas av
Regeringsrätten endast om
Regeringsrätten har meddelat
prövningstillstånd.

Meddelas inte prövnings-
tillstånd, står kammarrättens
beslut fast. En upplysning om
detta ska tas in i Regerings-
rättens beslut.

Vad som sägs i första stycket
gäller inte

1. talan som Riksdagens om-
budsmän eller Justitiekanslern
för i mål om disciplinansvar eller
om återkallelse eller begränsning
av behörighet att utöva yrke
inom hälso- och sjukvården,
tandvården, detaljhandeln med
läkemedel eller djurens hälso-
och sjukvård,

2. talan som Justitiekanslern
för i mål enligt kreditupplys-

ningslagen (1973:1173), ningslagen (1973:1173) eller
inkassolagen (1974:182) eller inkassolagen (1974:182).
lagen (1998:150) om allmän
kameraövervakning. Lag
(2009:305).

*3. talan som Datainspektionen
för i mål enligt kameraöver-
vakningslagen (2011:000).*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

4. Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Allmän kameraövervakning

Kameraövervakning

3 §

Sekretess gäller för sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning som avses i *lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning*, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess gäller för sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning som avses i *kameraövervakningslagen (2011:000)*, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

5. Förslag till författning om ändring i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern

Härigenom föreskrivs att 8 § förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Om Justitiekanslerns befogenheter enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182) och lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning finns särskilda bestämmelser. Förordning (2007:974).

Om Justitiekanslerns befogenheter enligt datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182) finns särskilda bestämmelser. Förordning (2007:974).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

6. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen

Härigenom föreskrivs att det i 2 § förordning (2007:975) med instruktion för Datainspektionen ska införas ett nytt stycke med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I 2 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) finns bestämmelser om myndighetens uppgifter enligt personuppgiftslagen (1998:204).

Myndigheten är tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182).

Myndigheten är tillsynsmyndighet enligt artikel 28 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003.

Föreslagen lydelse

2 §

I 2 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) finns bestämmelser om myndighetens uppgifter enligt personuppgiftslagen (1998:204).

I 1 § förordningen (2011:000) om kameraövervakning finns bestämmelser om myndighetens uppgifter enligt kameraövervakningslagen (2011:000).

Myndigheten är tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182).

Myndigheten är tillsynsmyndighet enligt artikel 28 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:265) om underrättelse till Datainspektionen om vissa domar och beslut

Härigenom föreskrivs att 1 § förordning (2002:265) om underrättelse till Datainspektionen om vissa domar och beslut ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

När en allmän domstol har prövat en fråga om skadestånd eller ansvar för brott enligt personuppgiftslagen (1998:204), skall en kopia av domen sändas till Datainspektionen.

Föreslagen lydelse

1 §

När en allmän domstol har prövat en fråga om skadestånd eller ansvar för brott enligt personuppgiftslagen (1998:204) eller kameraövervakningslagen (2011:000), ska en kopia av domen sändas till Datainspektionen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

Bakgrund

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att göra en översyn av lagen om allmän kameraövervakning (1998:150). Översynen ska främst ta sikte på den användning av övervakningskameror som sker i syfte att förebygga brott.

I uppdraget har ingått att kartlägga tillämpningen av lagen och analysera i vad mån lagens gränsdragning mellan tillståndspliktig och tillståndsfri övervakning alljämt kan anses ändamålsenlig. Vi har haft att överväga om det finns skäl att utvidga tillståndsplikten till att omfatta vissa platser dit allmänheten inte har tillträde samt om det finns anledning att utvidga möjligheterna att i brottsförebyggande syfte bedriva allmän kameraövervakning utan särskilt tillstånd från länsstyrelsen.

Därutöver har vi haft att överväga om det finns behov av ytterligare åtgärder för att stärka skyddet för enskildas integritet vid allmän kameraövervakning, t.ex. genom tydligare information vid övervakning eller genom särskilda bestämmelser om skadestånd vid övervakning som sker i strid med lagen,

Översynen har också omfattat lagens bestämmelser om upplysningsplikt, om tillsyn och om säkerheten vid hanteringen av övervakningsmaterialet.

I direktiven har angivits några allmänna utgångspunkter för våra överväganden. En utgångspunkt har varit att kameraövervakning även i fortsättningen bör utgöra ett komplement till andra brottsförebyggande åtgärder. Vidare ska kameraövervakningslagen även i fortsättningen skydda enskilda mot sådant intrång i den personliga integriteten som inte kan motiveras utifrån ett konkret och – i förhållande till ändamålet – proportionellt behov av en specifik övervakningsåtgärd. Det har uttalats i direktiven att det inte finns

tillräckliga skäl att nu införa en reglering som frångår systematiken med krav på tillstånd som huvudregel vid övervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Ordningen med anmälningsskyldighet vid viss tillståndsfri övervakning bör finnas kvar.

I uppdraget har ingått att lämna fullständiga författningsförslag.

För den närmare utformningen av uppdraget hänvisas till utredningens direktiv (2008:22), *bilaga 1*.

1.2 Arbetets bedrivande

Arbetet har bedrivits i nära samråd med de förordnade experterna. Vi höll vårt första utredningssammanträde den 19 maj 2008. Därefter har 10 sammanträden med experterna hållits.

Vi har genomfört en enkätundersökning bland samtliga länsstyrelser i landet. I enkäten ombads länsstyrelserna bland annat att uppge antal tillstånd och anmälningar till allmän kameraövervakning. Enkäten innehöll också frågor med anknytning till länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.

Utredaren och sekreteraren har sammanträffat med Datainspektionen och Justitiekanslern, deltagit i en konferens med länsstyrelsernas chefsjurister samt deltagit i ett möte med en arbetsgrupp inom Riksbankens kontanthanteringsråd. Utredaren och sekreteraren har vidare besökt Länskriminalpolisens bildanalysgrupp i Stockholm, Securitas larmcentral i Linköping och sammanträffat med representanter för branschföreningen Swelarm. I september 2008 deltog utredaren och sekreteraren i ett seminarium vid mässan Skydd 2008 i Stockholm.

Härutöver har sekreteraren deltagit i en konferens om kameraövervakning anordnad av Brottsförebyggande rådet samt en kamerakonferens i Örebro anordnad av Länsstyrelsen i Örebro län. Sekreteraren har gjort studiebesök hos Polismyndigheten i Skåne samt AB Storstockholms Lokaltrafik.

Det har också förekommit kontakter med andra, varvid kan nämnas Svenska Bankföreningen, Svensk Handel, ICA AB och Kontanten AB.

2 Gällande rätt

I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning finns bestämmelser om allmän kameraövervakning. Lagen är emellertid inte uttömmande för all allmän kameraövervakning. Även i personuppgiftslagen (1998:204), som bygger på ett EG-direktiv, finns bestämmelser om allmän kameraövervakning. Kameraövervakning med digital utrustning som ger bilder på identifierbara personer har nämligen ansetts innebära en behandling av personuppgifter. När det ska avgöras vilken av lagarna som är tillämplig har det betydelse om övervakningen sker av en plats dit allmänheten har tillträde.

Hemlig kameraövervakning innebär att kameraövervakning får användas vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas. Bestämmelser om hemlig kameraövervakning finns i 27 kap. rättegångsbalken och i lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott. Bestämmelserna om hemlig kameraövervakning omfattas inte av vårt uppdrag.

I detta kapitel lämnar vi inledningsvis en kort sammanfattning av tidigare lagar och Kameraövervakningsutredningens betänkande. Vi presenterar lagen om allmän kameraövervakning samt personuppgiftslagen och det bakomliggande EG-direktivet. Vi redogör för när lagen om allmän kameraövervakning respektive personuppgiftslagen är tillämplig på kameraövervakning. Slutligen lämnar vi en beskrivning av begreppet plats dit allmänheten har tillträde.

2.1 Tidigare lagstiftning och Kameraövervakningsutredningens betänkande

Fram till 1977 var övervakning med kameror oreglerad. Integritetskyddskommittén konstaterade i betänkandet *Fotografering och integritet* (SOU 1974:85) att TV-övervakning redan förekom på gator, torg, i varuhus samt liknande utrymmen där allmänheten

berördes av övervakningen. Kommittén som menade att det borde krävas tillstånd för sådan övervakning av allmän plats föreslog en särskild lag om TV-övervakning. Lagen (1977:20) om TV-övervakning trädde i kraft den 1 juli 1977. För att en övervakningskamera skulle få vara anbringad så att den kunde riktas mot plats som var upplåten för eller eljest nyttjades av allmänheten krävdes tillstånd av länsstyrelsen. I lagen fanns också en bestämmelse om att en övervakningskamera skulle brukas med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. Vidare fanns bestämmelser om upplysning, tillsyn och straff. Lagen om TV-övervakning gällde fram till 1990 då den ersattes av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Den nu gällande lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning trädde i kraft den 1 juli 1998.

Härefter har Kameraövervakningsutredningen utvärderat lagen om allmän kameraövervakning (SOU 2002:110, *Allmän kameraövervakning*). Kameraövervakningsutredningen, som fann att lagen om allmän kameraövervakning i huvudsak var en väl fungerande lagstiftning, lämnade förslag till vissa ändringar beträffande upplysningsplikt, spridning av bildmaterial från allmän kameraövervakning och skadestånd. Dess förslag i dessa delar berörs närmare i avsnitt 13.2.1, 14.1.2 och 16.3. Utredningen föreslog också att en polismyndighet skulle få rätt att utan tillstånd bedriva allmän kameraövervakning dels vid trafikövervakning, dels vid särskilt brottsutsatta platser i syfte att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet som kunde antas utföras där. Slutligen föreslog utredningen att kameraövervakningen av Öresundsbron skulle undantas från tillståndsplikten och lagregleras särskilt.

Kameraövervakningsutredningens förslag har remitterats. Sedan den 1 januari 2005 krävs inte tillstånd vid trafikövervakning. Utredningens övriga förslag har inte lett till lagstiftning.

2.2 Lagen om allmän kameraövervakning

Lagen om allmän kameraövervakning innehåller bestämmelser om användningen av övervakningsutrustning (allmän kameraövervakning). Kameraövervakning används huvudsakligen för att förhindra brott och minska risken för olyckor. Lagen har till syfte att reglera användningen av kameraövervakning så att verksamheten kan bedrivas på ett effektivt sätt samtidigt som ett tillfredsställande skydd mot integritetsintrång upprätthålls. I lagens inledande

bestämmelse stadgas därför att allmän kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. I lagen finns vidare bestämmelser om upplysningsplikt, tillstånd, anmälan, bevarande av material, tillsyn, tystnadsplikt och straff. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt lagen om allmän kameraövervakning.

Av lagens 5 § följer att tillstånd till allmän kameraövervakning som regel krävs om en övervakningskamera ska vara uppsatt så att den kan riktas mot en *plats dit allmänheten har tillträde*. Lagen skiljer alltså mellan platser dit allmänheten har tillträde och platser dit allmänheten inte har tillträde. Endast ett fåtal av lagens bestämmelser gäller kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde (1, 3, 25–27 §§). Platsen för kameraövervakningen är således avgörande för om det krävs tillstånd eller inte samt för hur och vem som utövar tillsyn över övervakningen.

2.3 Dataskyddsdirektivet

Den 24 oktober 1995 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Dataskyddsdirektivets syfte är att skapa en gemensam, hög nivå på integritetsskyddet för att därigenom möjliggöra ett fritt flöde av personuppgifter mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna får inom den ram som ges i dataskyddsdirektivet närmare precisera villkoren för när personuppgifter får behandlas. Dessa preciseringar får dock inte hindra det fria flödet av personuppgifter inom Europeiska unionen. Dataskyddsdirektivet innehåller generellt verkande bestämmelser som reglerar all hantering av personuppgifter och är därmed utformat efter en s.k. hanteringsmodell. Förutom automatiserad behandling omfattas också sådan manuell behandling som sker i register som är sökbara utifrån särskilda kriterier.

Av punkt 14 i ingressen följer att direktivet bör tillämpas på behandling av bild- och ljuduppgifter av fysiska personer. Även i punkterna 15–17 berörs frågor om behandling av bild- och ljuduppgifter.

Att viss kameraövervakning innebär en behandling av personuppgifter innebär inte per automatik att dataskyddsdirektivets regler måste tillämpas på all sådan kameraövervakning. All behand-

ling av personuppgifter faller nämligen inte under direktivets tillämpningsområde. Av direktivets artikel 3.2 sista strecksatsen följer att direktivet inte gäller för behandling av personuppgifter av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur. Direktivet gäller inte heller för sådan behandling av personuppgifter som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område. I punkt 16 i ingressen sägs uttryckligen att behandling av bild- och ljuduppgifter, t.ex. i samband med videoövervakning som utförs för att tillgodose den allmänna säkerheten, försvaret, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område inte omfattas av direktivet.

2.4 Personuppgiftslagen

Dataskyddsdirektivet genomfördes i Sverige genom bl.a. personuppgiftslagen som trädde i kraft den 24 oktober 1998. Personuppgiftslagen syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. En personuppgift är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Bild- och ljudupptagning är också personuppgifter förutsatt att personen kan identifieras med hjälp av bilden eller ljudet. Den utrustning som numera används för kameraövervakning är i stor utsträckning baserad på digital teknik, vilket innebär att övervakningen till stor del omfattas av personuppgiftslagens bestämmelser. Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen.

I lagen uppställs vissa grundläggande krav på behandling av personuppgifter. Personuppgifter ska alltid behandlas på ett korrekt sätt i enlighet med god sed och får bara behandlas om det är lagligt. Personuppgifter får bara samlas in för särskilda uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Det innebär att ändamålen med en behandling av personuppgifter måste bestämmas redan när uppgifterna samlas in. De behandlade personuppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen. De behandlade personuppgifterna ska vidare vara riktiga och om det är nödvändigt aktuella. Den personuppgiftsansvarige har en skyldighet att vidta alla rimliga åtgärder som krävs för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Det är inte tillåtet att behandla fler personuppgifter

än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen och det är inte heller tillåtet att bevara uppgifterna längre tid än vad som är nödvändigt. Av 10 § följer att personuppgifter i princip bara får behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke. Från denna bestämmelse finns emellertid ett flertal undantag och behandling av personuppgifter får ske utan den registrerades samtycke om den bedöms som nödvändig för ett i lagen angivet ändamål.

Vad gäller privat behandling av personuppgifter har lagstiftaren i personuppgiftslagen följt direktivets formulering och undantagit behandling av personuppgifter som utförs av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur. Undantag görs även med hänsyn till offentlighetsprincipen och tryck- och yttrandefriheten. Däremot finns inte något motsvarande undantag för behandling av personuppgifter som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område. Personuppgiftslagen har således fått ett vidare tillämpningsområde än vad dataskyddsdirektivet kräver.

Redan när Datalagskommittén arbetade med att införa dataskyddsdirektivet berördes frågan att en s.k. hanteringsmodell inte framstod som särskilt modern i informationssamhället och en lagstiftning inriktad på att förhindra missbruk av personuppgifter övervägdes. År 2002 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att analysera förutsättningarna för en reglering som tog sikte på ett missbruk av personuppgifter snarare än varje slags hantering av sådana uppgifter. Syftet var i första hand att underlätta vardaglig hantering av personuppgifter och opinionsbildning samt kommunikation samtidigt som enskilda skulle ges ett effektivt skydd mot missbruk av uppgifterna och andra obefogade intrång i den personliga integriteten. Personuppgiftsutredningen lämnade i januari 2004 betänkandet SOU 2004:6, *Översyn av personuppgiftslagen*.

Utredningen kom fram till att det var möjligt att införa en missbruksmodell för vardaglig hantering av personuppgifter utanför databaser och regelrätta personregister. Förslaget innebar att hanteeringsreglerna i personuppgiftslagen inte skulle tillämpas på bl.a. sådan vardaglig hantering som produktion av löpande text i ordbehandlingsprogram, publicering av löpande text på Internet, användning av bild- och ljudupptagningar och korrespondens med e-post under förutsättning att materialet inte ska infogas i en databas med en personuppgiftsanknuten struktur såsom ett ärende-

hanteringssystem. Den behandling som enligt förslaget skulle undantas från hanteringsreglerna skulle i stället regleras av en enkel regel till skydd för missbruk av personuppgifterna. Behandling av personuppgifter skulle, enligt förslaget, nämligen inte få utföras om den innebär ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Regeringen delade Personuppgiftsutredningens uppfattning att införandet av en missbruksmodell var förenligt med dataskyddsdirektivet. Lagrådet uttryckte vissa betänkligheter i frågan om modellen var förenlig med dataskyddsdirektivet men ville ändå inte avstyrka att reformen genomfördes. Den 1 januari 2007 trädde den s.k. missbruksregeln (5 a §) i personuppgiftslagen i kraft.

Bestämmelsen i 5 a § personuppgiftslagen innebär att de flesta av lagens hanteringsregler inte behöver tillämpas om personuppgiften inte ingår i eller är avsett att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. Detta förutsätter dock att behandlingen av uppgifterna inte innebär en kränkning av den registrerades integritet. Regleringen tar således inte sikte på själva hanteringen av personuppgifterna utan på att uppgifterna inte får missbrukas till skada för någons personliga integritet. Behandling av personuppgifter är alltså tillåten utan andra restriktioner än att den registrerades personliga integritet inte får kränkas. Den som behandlar personuppgifter i strid med lagen så att det innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet kan bli skadeståndsskyldig (48 §). Den som vid behandling av sådant ostrukturerat material som avses i 5 a § uppsåtligt eller av grov oaktsamhet kränker den registrerades personliga integritet kan enligt 49 § dömas till böter eller fängelse.

Datainspektionen har gjort bedömningen att sådant material som registreras vid inspelning med hjälp av digitalkameror sällan kan anses vara påtagligt strukturerat i den mening som avses i 5 a § personuppgiftslagen. Endast om materialet är ordnat på ett sådant sätt, exempelvis som en del i ett ärendehanteringssystem eller en databas strukturerad utifrån personuppgifter, kan det bli fråga om sådan strukturering.

2.5 När gäller lagen om allmän kameraövervakning respektive personuppgiftslagen?

2.5.1 Gemensamma bestämmelser för all kameraövervakning

Av 2 § personuppgiftslagen framgår att lagen är subsidiär i förhållande till andra författningar. Personuppgiftslagen gäller alltså inte om det i annan lag eller författning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen. Detta innebär att personuppgiftslagen i princip bara innehåller generella regler och att behovet av undantag och särregler för mer speciella områden får tillgodoses genom andra författningar (prop. 1997/98:44 s. 41). Sådana avvikande bestämmelser finns ofta i s.k. registerförfattningar som reglerar inrättande och förandet av viktigare register eller annan behandling av personuppgifter på det offentliga området. Vad som innefattar en avvikelse från vad som ska gälla enligt personuppgiftslagen får avgöras med tillämpning av sedvanliga metoder för tolkning av författningar. I den utsträckning en lag eller förordning med avvikande bestämmelser inte innehåller bestämmelser om sådant som regleras i personuppgiftslagen ska personuppgiftslagens bestämmelser tillämpas.

Eftersom lagen om allmän kameraövervakning innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter (kameraövervakning) gäller den i dessa delar framför personuppgiftslagen. Samtidigt gäller personuppgiftslagen utöver lagen om allmän kameraövervakning. Det innebär i princip att personuppgiftslagens bestämmelser ska tillämpas om det saknas bestämmelser i en viss fråga i lagen om allmän kameraövervakning.

I lagen om allmän kameraövervakning finns bestämmelser som är gemensamma för all kameraövervakning. Det är bestämmelser om att kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet samt bestämmelser om upplysnings-skyldighet, tystnadsplikt och straff. Dessa bestämmelser gäller alltså oavsett om övervakningen sker av plats dit allmänheten har tillträde eller av plats dit allmänheten inte har tillträde. I 1 § lagen om allmän kameraövervakning stadgas att allmän kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. För all allmän kameraövervakning gäller att upplysning om övervakningen ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen ska särskild upplysning lämnas om det. Detta följer

av 3 § lagen om allmän kameraövervakning. I 25 § lagen om allmän kameraövervakning finns en bestämmelse om tystnadsplikt. Den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom allmän kameraövervakning får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. Vad gäller allmän verksamhet finns en motsvarande bestämmelse i 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av paragrafen följer att sekretess gäller för sådan uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om vissa begränsningar och förbehåll i sekretess. Den som bryter mot bestämmelsen om tystnadsplikt i lagen om allmän kameraövervakning eller bestämmelsen om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen kan dömas till böter eller fängelse enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Av straffbestämmelsen i 26 § lagen om allmän kameraövervakning följer att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om upplysningsplikt, tillståndsplikt, anmälningsplikt, bevarandetid eller bryter mot villkor som har meddelats av länsstyrelsen kan dömas till böter eller fängelse. Övervakningsutrustning som har använts vid brott enligt lagen ska enligt 27 § förklaras förverkad om det inte är oskäligt.

2.5.2 Bestämmelser för kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde

För allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde gäller, förutom de ovan nämnda gemensamma förutsättningarna, bestämmelser om tillstånd, anmälan samt hantering och bevarande av material från övervakningen. Tillstånd krävs alltså enligt 5 § lagen om allmän kameraövervakning för att få bedriva kameraövervakning när en kamera ska vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. I 6 § lagen om allmän kameraövervakning regleras förutsättningarna för tillstånd. Tillstånd ska meddelas om intresset av allmän kameraövervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Detta har kallats *överviktsprincipen*. Vid bedömningen av intresset av allmän kameraövervakning ska särskilt beaktas om övervakningen behövs för att

förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

Det finns undantag från tillståndsplikten. Tillstånd krävs inte för allmän kameraövervakning när övervakning sker av trafiksäkerhetsskäl eller för säkerheten i arbetsmiljön och kameran är uppsatt på ett fordon, en maskin eller liknande för att förbättra sikten. Viss övervakning som utförs av Vägverket, t.ex. vid trafikövervakning är tillståndsfri. Tillstånd krävs inte heller för kameraövervakning till skydd för samhällsviktiga anläggningar eller i kasinon. Det finns också bestämmelser om att polismyndigheter och räddningsledare i vissa fall får bedriva allmän kameraövervakning utan tillstånd.

För att sätta upp övervakningskameror i en banklokal, lokal hos ett kreditmarknadsföretag eller ett postkontor, i området utanför in- och utgångarna i post- och banklokaler samt vid betalningsautomater i anslutning till en sådan lokal krävs inte tillstånd. Det räcker enligt 11 § lagen om allmän kameraövervakning att en anmälan om övervakningen ges in till länsstyrelsen. Även i en butikslokal får en övervakningskamera sättas upp efter anmälan förutsatt att den som avser att bedriva övervakningen har träffat en skriftlig överenskommelse med en representant för de anställda på arbetsplatsen. Kameraövervakning av hela butiken är visserligen tillåten efter anmälan, men endast bilder av kassaområdet och av in- och utgångar får behandlas eller bevaras utan tillstånd. För avlyssning eller upptagning av ljud i butikslokal krävs också tillstånd (12 § lagen om allmän kameraövervakning).

Av 15 § lagen om allmän kameraövervakning följer att det är länsstyrelsen i det län där övervakningen ska ske som beslutar om tillstånd och hanterar anmälningar om allmän kameraövervakning. Innan länsstyrelsen meddelar tillstånd till allmän kameraövervakning ska den kommun där övervakningen ska ske få tillfälle att yttra sig (18 § lagen om allmän kameraövervakning). Tillståndet ska enligt 19 § lagen om allmän kameraövervakning innehålla uppgifter om hur kameraövervakningen får anordnas, som övervakningens ändamål, den utrustning som får användas samt det område som får övervakas. Länsstyrelsen får också meddela de övriga villkor som behövs för tillståndet. Sådana villkor kan avse upplysningar om övervakningen, upptagning, användning, behandling eller bevarande av bilder, avlyssning eller upptagning av ljud, samt andra förhållanden som har betydelse för att skydda den enskildes

personliga integritet. Tillstånd kan meddelas för begränsad tid. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får länsstyrelsen meddela nya villkor eller återkalla tillståndet.

I 13–14 §§ lagen om allmän kameraövervakning finns särskilda bestämmelser om hur bild- och ljudmaterial som inhämtas genom allmän kameraövervakning får hanteras. Sådant material ska hanteras så att missbruk motverkas och fler personer än som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas får inte ha tillgång till behandlade eller bevarade bilder eller upptaget ljud. Materialet får i princip inte heller bevaras under längre tid än högst en månad, om inte länsstyrelsen beslutar om en längre bevarandetid.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Det gäller både övervakning som sker efter tillstånd och anmälan. Länsstyrelsen ska också se till att tillståndskravet och anmälningsplikten för uppsatta övervakningskameror som inte tagits i bruk efterlevs (21 § lagen om allmän kameraövervakning). Inom ramen för sin tillsynsverksamhet får länsstyrelsen meddela de förelägganden och förbud som behövs. Ett föreläggande eller förbud får förenas med vite. Länsstyrelsen har rätt att för tillsynen få tillträde till kontrollrum och andra delar av en övervakningsanläggning. Länsstyrelsen får också begära upplysningar från den som bedriver kameraövervakning samt granska bevarat bild- eller ljudmaterial (22–24 §§ lagen om allmän kameraövervakning).

2.5.3 Bestämmelser för kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde

Som nämnts ovan finns det ett antal bestämmelser i lagen om allmän kameraövervakning som gäller all kameraövervakning, alltså även övervakning som sker på plats dit allmänheten inte har tillträde. Det är fråga om bestämmelser om att kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet samt bestämmelser om upplysningsskyldighet, tystnadsplikt och straff.

Utöver dessa bestämmelser finns det ett antal bestämmelser i personuppgiftslagen som gäller på platser dit allmänheten inte har tillträde. Att personuppgiftslagen är tillämplig på kameraövervakning innebär i princip att reglerna om gallring av personuppgifter och att den registrerade (övervakade) ska ge sitt samtycke till behandlingen (övervakningen) gäller för kameraövervakning.

Missbrukregeln som trädde i kraft den 1 januari 2007 har emellertid fått stor betydelse för förutsättningarna för allmän kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. Bestämmelsen i 5 a § personuppgiftslagen innebär att flera av bestämmelserna i personuppgiftslagen inte behöver tillämpas om övervakningsmaterialet är ostrukturerat förutsatt att behandlingen av uppgifterna inte innebär en kränkning av den registrerades (övervakades) integritet.

Det är rimligt att utgå ifrån att huvudparten av all allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde faller under missbruksregeln. De personuppgifter som registreras vid kameraövervakning kan mycket sällan anses vara så strukturerade som avses i 5 a § personuppgiftslagen. Det betyder att vid kameraövervakning på sådan plats gäller inte personuppgiftslagens bestämmelser om grundläggande krav på behandling av personuppgifter. Bestämmelser om samtycke, information och rättelse undantas också. De bestämmelser som återstår att tillämpa vid kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde sedan missbruksregeln införts är bestämmelser om säkerhet vid behandling av personuppgifter, om tillsyn samt om skadestånd och straff.

Det innebär således att den som anordnar kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde är skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter (bilder och ljud) som behandlas. Datainspektionen får besluta att den som anordnar övervakningen ska vidta säkerhetsåtgärder.

Den som anordnar kameraövervakning ska också iakttä missbruksregeln, dvs. se till att uppgifterna som inhämtas genom övervakningen inte missbrukas till skada för den övervakades personliga integritet. En anordnare som behandlar material från en övervakningskamera så att det innebär en kränkning av den övervakades personliga integritet kan bli skadeståndsskyldig och om det sker uppsåtligt eller av grov oaktsamhet även dömas till böter eller fängelse.

Som nämnts är Datainspektionen tillsynsmyndighet och i denna egenskap har myndigheten ett antal befogenheter. Datainspektionen har rätt att på begäran få tillgång till de personuppgifter som behandlas, att få upplysningar om och dokumentation av behandling av personuppgifter och säkerheten vid denna samt tillträde till sådana lokaler som har anknytning till behandling av personuppgifter. Om Datainspektionen inte får tillräckligt underlag för

att konstatera att behandlingen av personuppgifter är laglig, får myndigheten vid vite förbjuda den personuppgiftsansvarige att behandla personuppgifter på något annat sätt än genom att lagra dem. I de fall Datainspektionen konstaterar att personuppgifter behandlas eller kan komma att behandlas på ett olagligt sätt ska myndigheten genom påpekanden eller liknande förfarande försöka att åstadkomma rättelse. Går det inte att få rättelse eller är saken brådskande får Datainspektionen vid vite förbjuda den personuppgiftsansvarige att fortsätta att behandla personuppgifterna på något annat sätt än genom att lagra dem.

Det finns inga bestämmelser om tillstånd för behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen. Kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde är alltså inte tillståndspliktig.

2.6 Plats dit allmänheten har tillträde

Som framgått ovan har platsen för kameraövervakningen betydelse för vilka regler som är tillämpliga vid övervakningen. Därför är det angeläget att titta närmare på begreppet *plats dit allmänheten har tillträde*.

2.6.1 Lagtext och förarbeten

I lagen (1977:20) om TV-övervakning krävdes tillstånd för att rikta en övervakningskamera mot en *plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten*. Med begreppet plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten åsyftades vad som i brottsbalken kallades "allmän plats". Eftersom begreppet allmän plats förekom i andra lagar och författningar med annan betydelse än i brottsbalken ansågs det inte lämpligt att använda det begreppet. Beskrivningen av platsen anknöt i stället till den innebörd som brukar tilläggas begreppet allmän plats i straffrättsliga sammanhang. Som exempel angavs gata, torg samt tunnelbana- och järnvägsstation. Även tåg, hotell, restauranger, affärslokaler, biograflokaler o.d. skulle omfattas av bestämmelsen i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till sådana utrymmen. Enligt kommittén var enskilda platser, dit allmänheten inte ägde tillträde undantagna, men också skog och mark dit allmänheten visserligen ägde tillträde men som allmänheten inte brukade frekventera. Regeringen, som inte

kommenterade begreppet ”plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten” närmare, anslöt sig till kommitténs förslag (prop. 1975/76:194).

Begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* används första gången i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. som ersatte lagen om TV-övervakning. Utredningen om TV-övervakning m.m. konstaterade att uttrycket ”plats som är upplåten eller eljest nyttjas av allmänheten” hade orsakat en del tillämpnings-svårigheter (SOU 1987:74, *OPTISK-ELEKTRONISK ÖVERVAKNING* s. 111–114). För att kunna avgöra vad som avses med en plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten låg det, enligt kommittén, nära till hands att se vilken betydelse uttrycket allmän plats fått enligt Allmänna ordningsstadgan (1995:617), lagen (1956:618) om allmänna sammankomster samt byggnads- och väglagstiftningen. Utredningen konstaterade att det fanns påtagliga skillnader mellan byggnads-, ordnings- och strafflagstiftning när det gällde betydelsen av ”allmän plats”. Enligt utredningens mening var uttrycket ”plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten” inte tillräckligt tydlig när man skulle avgöra om tillstånd fordrades för att anordna personövervakning. Avsikten med tillståndsprövningen var nämligen att kontrollera att den enskilde inte utan starkt vägande skäl utsattes för personövervakning när han befann sig på platser tillgängliga för allmänheten. Så snart personövervakning sker på platser som inte är enskilda och där människor i allmänhet uppehåller sig borde övervakningen, enligt utredningens mening, bli föremål för kontroll. I syfte att lättare kunna avgöra på vilken plats personövervakning kräver tillstånd föreslog utredningen att beskrivningen av allmän plats ändrades till ”plats dit allmänheten äger tillträde”. Förutom de platser som var att betrakta som allmän plats enligt byggnads- ordnings- och strafflagstiftningen, skulle sådana områden i skog och mark som omfattas av allemansrätten komma att ingå bland de områden som fick övervakas endast efter tillstånd. Formuleringen skulle enligt utredningen innebära en klar utvidgning i förhållande till den tidigare lagen. Utredningen ansåg inte att det skulle vara svårt att avgöra till vilka områden allmänheten inte hade tillträde. Enligt utredningen borde det inte ha någon betydelse om en särskild avgift behövde erläggas för att få tillträde till platsen. Beträffande flerfamiljshus, till vilka vanligen hör trappuppgångar och gårdsutrymmen, i princip avsedda endast för de boende i huset menade utredningen att det fick anses

vedertaget att allmänheten inte har fritt tillträde dit. Detta skulle i vart fall gälla om utrymmena var låsta även dagtid eller om det genom anslag upplysts att obehöriga inte ägde tillträde till utrymmena. Vidare anförde utredningen att utrymmen i affärer, varuhus, banker m.fl. platser skulle anses utgöra platser dit allmänheten har tillträde, såvida frågan inte är om utrymmen för personal, lagring av varor kontor, underhåll eller drift.

Regeringen delade utredningens uppfattning att den dåvarande gränsdragningen var alltför snäv. Enligt regeringens mening var det från integritetssynpunkt motiverat att den kontroll som tillståndsprövningen innebär omfattar *platser där människor kan tänkas uppehålla sig och som inte är enskilda*. Tillståndskravet borde därför inte bara omfatta platser som allmänheten brukar frekventera utan även områden som allmänheten över huvud taget har tillträde till. Regeringen ställde sig bakom utredningens förslag beträffande för vilka områden det skulle gälla tillståndskrav (prop. 1989/90:119 s. 17).

Utredningen om användning av övervakningskameror sade bl.a. följande beträffande begreppet *plats dit allmänheten har tillträde*. Tillståndskravet omfattar inte bara platser som allmänheten brukar frekventera utan även områden som allmänheten över huvud taget har tillträde till. Genom den valda regleringen omfattar tillståndskravet dels platser som är att betrakta som allmän eller offentlig plats enligt byggnads- ordnings- och strafflagstiftningen, dels sådana områden i naturen som omfattas av allemansrätten. Bankvalv och liknande utrymmen till vilka endast personer som slutit särskilda avtal har tillträde anses däremot inte utgöra plats dit allmänheten har tillträde. Kulvertar i ett sjukhus har inte ansetts vara upplåtna för allmänheten och inte heller en markenteri-byggnad inom ett regementsområde (SOU 1996:88 *Kameraövervakning* s. 193–194). I propositionen konstaterade regeringen kort att begreppet plats dit allmänheten har tillträde användes i den dåvarande lagen (prop. 1997/98:64 s. 55). Inte heller Lagrådet kommenterade begreppet närmare.

Härefter har Kameraövervakningsutredningen utvärderat lagen om allmän kameraövervakning. Utredningen hänvisade i fråga om begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* till vad som sagts i tidigare förarbeten. Det konstaterades vidare att skillnaden i lagreglering beträffande platser dit allmänheten har respektive inte har tillträde i huvudsak varit oförändrad sedan lagen om TV-övervakning infördes. Kameraövervakningsutredningen fann att

avgränsningen i lagen om allmän kameraövervakning mellan platser dit allmänheten har tillträde och platser dit allmänheten inte har tillträde borde behållas (SOU 2002:110 *Allmän kameraövervakning* s. 129–131).

2.6.2 Begreppet plats dit allmänheten har tillträde ger utrymme för olika tolkningar

Av förarbetena till de lagar som har reglerat kameraövervakning framgår att vägar, gator, torg och parker är platser dit allmänheten har tillträde. Också utrymmen i affärer, varuhus, banker m.fl. platser anses utgöra platser dit allmänheten har tillträde, såvida det inte är fråga om utrymmen för personal, lagring av varor, kontor, underhåll eller drift. Även kyrkor, museer, bibliotek, restauranger, biografer och badhus utgör sådana platser.

På sjukhus och socialkontor har allmänheten tillträde till reception, väntrum och liknande utrymmen. Även bussar i allmän kommunikation och taxibilar är platser till vilka allmänheten har tillträde. Detta framgår av avgöranden i förvaltningsdomstolarna.

De flesta utrymmen inne i skolor samt gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus anses däremot inte som platser dit allmänheten har tillträde. Många arbetsplatser är platser dit allmänheten inte har tillträde.

Vad gäller skolor anförde Kameraövervakningsutredningen att skolgårdar och skolbyggnader inte kunde utgöra plats dit allmänheten kan anses ha tillträde. Utredningen hänvisade till förarbetena till 1 § lagen (1988:254) om förbud mot att i vissa fall inneha knivar och andra farliga föremål. Även Justitieombudsmannen har uttalat att en skola inte är en allmän plats (Justitieombudsmannens beslut den 19 januari 2005 dnr 3885-2003). Därefter har Kammarrätten i Göteborg kommit fram till motsatt slutsats vad gäller skolgårdar (Kammarrättens mål nr 3617-05). Kammarrätten uttalade följande. Frågan om en skolgård är en plats dit allmänheten har tillträde måste avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Den aktuella skolgården var visserligen omgärdad med staket men det fanns varken grindar eller andra anordningar med syfte att stänga skolgården. Det hade inte heller framkommit att det fanns någon upplysning om tillträdesförbud. Mot denna bakgrund kom kammarrätten fram till att skolgården var av sådant slag att den skulle anses som en plats – i vart fall efter skoltid – dit allmänheten

hade tillträde. Utrymmen inne i skolbyggnader anses normalt inte vara platser dit allmänheten har tillträde.

I hotell får allmänheten anses ha tillträde till i vart fall lobbyn innefattande området fram till receptionen. Vad som gäller i andra utrymmen i ett hotell som t.ex. korridorer, har nyligen prövats av Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten konstaterade att hotellverksamhet i huvudsak består av att hyra ut rum för privat och enskilt bruk. Personer som bor på hotell måste normalt sett också lämna sitt namn och andra personuppgifter vid incheckning. Denna inriktning på verksamheten talar enligt kammarrätten för att de områden av ett hotell dit endast hotellets gäster har tillträde inte är att anse som en plats dit allmänheten har tillträde. Att ett hotell inte har möjlighet att neka den som är skötsam och kan betala att hyra ett hotellrum och att en hotellgäst i princip är oförhindrad att ta upp gäster på sitt rum föranleder enligt kammarrätten ingen annan bedömning. I den mån det inte föreligger några hinder för personer som inte är hotellgäster att nå övriga övervakade områden, som exempelvis nycklar eller passerkort, är utrymmena emellertid att anse som plats dit allmänheten har tillträde och därmed tillståndspliktiga. På ett vandrarhem där det krävdes passerkort för att nå områden som bagageutrymmen och trappuppgångar bedömde kammarrätten att dessa områden var platser dit allmänheten inte hade tillträde. (Kammarrättens mål nr 9450-08, 9452-08 och 9453-08, se *bilaga 3*).

Justitiekanslern har begärt länsrättens prövning i ett ärende som rör frågan om det förhållandet att endast en anläggnings gäster har tillträde till ett visst område innebär att det inte är fråga om en plats dit allmänheten har tillträde (Justitiekanslerns överklagande 2008-03-12, Dnr 1488-08-65). Det rör sig om kameraövervakning av ett parkeringshus med drygt 200 parkeringsplatser i anslutning till en spa-anläggning. Såväl hotellgäster som besökare till spa-anläggningen har tillträde till parkeringshuset. Justitiekanslern pekar i överklagandet på att den som betalar har rätt att gästa anläggningen och att det kan röra sig om flera hundra personer per dygn. Detta talar enligt Justitiekanslern för att det ska anses vara en plats dit allmänheten har tillträde. Enligt Justitiekanslern är det vidare svårt att motivera varför det ska krävas tillstånd för kameraövervakning inne i själva spa-anläggningen, men inte i parkeringshuset. I båda fallen rör det sig om platser som endast anläggningens gäster har tillträde till.

Kameraövervakning av ett gym där det krävdes medlemskap för att få tillträde har ansetts tillståndspliktig enligt 1990 års lag av Kammarrätten i Göteborg (Kammarrättens mål nr 5230-1993). Frågan om medlemskapets betydelse har dock inte närmare berörts i domen. Vid tillämpning av ordningslagens regler har den omständigheten att tillträde till en danstillställning i en förhyrd lokal krävde erläggande av medlemsavgift inte ansetts innebära att det inte var fråga om en offentlig tillställning dit allmänheten hade tillträde, se RH 1997:83.

Frågan om det förhållande att det krävs medlemskap, passerkort, inbjudan eller betalning för att få tillträde till en viss plats eller område innebär att det inte är fråga om en plats dit allmänheten har tillträde är och kan komma att bli aktuell i flera sammanhang, t.ex. beträffande idrottsanläggningar, nattklubbar m.m.

3 Användningen av kameraövervakning

I det här avsnittet redogör vi för utvecklingen av tillstånd och anmälningar till allmän kameraövervakning sedan 1996. Vi lämnar vidare en redogörelse för praxis på kameraövervakningsområdet. För att illustrera hur kameraövervakning kan användas i praktiken beskriver vi hur AB Storstockholms Lokaltrafik bedriver kameraövervakning samt hur polisen i Skåne, Blekinge, Kalmar och Kronobergs län använder sig av kameraövervakning (kameraprojektet Sydsamverkan).

Enligt direktiven har vi haft att belysa utvecklingen av användningen av tillståndsfri kameraövervakning i polisens och andra brottsbekämpande myndigheters verksamhet. Vi har emellertid kunnat konstatera att det inte finns någon sådan statistik eller andra uppgifter som kan ligga till grund för en sådan redovisning. Inte heller vid våra kontakter med polisen har vi fått någon klagörande redogörelse för hur den använder sig av tillståndsfri kameraövervakning.

3.1 Antal tillstånd och anmälningar om allmän kameraövervakning

Vi har tillställt samtliga länsstyrelser en enkät där länsstyrelserna bland annat har ombetts att ange antal tillstånd och anmälningar till allmän kameraövervakning som funnits i länet den 1 januari 2005 respektive den 1 januari 2008 samt hur dessa fördelades mellan olika bevakningsobjekt. Enkätsvaren utgör underlag för redovisningen av antalet tillstånd och anmälningar om allmän kameraövervakning. Svaren redovisas i tabellerna 1–4, *bilaga 2*.

Det är viktigt att notera, vilket också flera länsstyrelser har gjort, att det inte är säkert att alla tillstånd och anmälningar

motsvaras av en faktisk användning av övervakningskameror. Flera tillstånd och anmälningar avser sannolikt platser som inte längre bevakas av övervakningskameror. När en verksamhet upphör eller flyttar och övervakningen avslutas lämnas inte alltid upplysning om det till länsstyrelsen.

Den 1 januari 2005 fanns det 5 949 tillstånd medan det fanns 6 211 anmälningar. Sammanlagt fanns det alltså omkring 12 160 tillstånd och anmälningar.

Den 1 januari 2008 fanns det 8 584 tillstånd medan det fanns 9 704 anmälningar. Sammanlagt fanns det alltså omkring 18 288 tillstånd och anmälningar.

Uppgifterna kan jämföras med de siffror som presenterats av tidigare utredningar. Såväl Utredningen om användningen av övervakningskameror som Kameraövervakningsutredningen gjorde motsvarande undersökningar år 1996 respektive 2002. (År 1996 fanns inte möjligheten att anmäla kameraövervakning varför det året enbart avser tillstånd).

Tabell 3.1 Antal tillstånd och anmälningar om allmän kameraövervakning

År	Tillstånd	Anmälningar	Totalt
1996	4 967		4 967
2000	3 712 ¹	1 675	5 387
2002	6 078	3 219	9 297
2005	5 949	6 211	12 160
2008	8 584	9 704	18 288

¹ Exklusive Stockholms län.

Källa: SOU 1996:88, *Kameraövervakning* och SOU 2002:110, *Allmän kameraövervakning*.

Inte särskilt överraskande visar uppgifterna att bruket av övervakningskameror har ökat konstant sedan 1996.

När det gäller fördelningen mellan olika bevakningsobjekt framgår av tabellerna att det största antalet bevakningsobjekt finns i detaljhandeln. Den näst största gruppen är bank- och postlokaler. Under rubriken *Övriga* finns en mängd olika objekt. Merparten i denna grupp avser sannolikt industrifastigheter. Därutöver rör det sig om offentliga byggnader, museum, hamnar, skidliftar men också bensinstationer, brandstationer, solarium och avfallsanläggningar m.m. Flest tillstånd och anmälningar finns i Stockholm, Skåne och Västra Götaland.

Siffrorna för senare år visar på en tydlig ökning av tillstånd för övervakning av skolor, entréer till bostadsfastigheter och hotell. Av tabellerna framgår att det är relativt få tillstånd som avser gator, torg och parker. Det fanns endast 39 sådana tillstånd i hela landet den 1 januari 2008.

Övervakning efter anmälan har ökat från drygt 6 000 i januari 2005 till omkring 9 700 i januari 2008. Störst är ökningen i butikslokaler.

Av enkätsvaren (tabell 5) framgår att förhållandevis få ansökningar avslås. Det beror, i vart fall till viss del, på att länsstyrelserna, när en bristfällig ansökan inges, ofta lämnar information så att sökanden kan komplettera ansökan så att den uppfyller förutsättningarna för tillstånd. De flesta avslagsbeslut beror på att länsstyrelsen funnit att övervakningsintresset inte väger tyngre än integritetsintresset. Andra grunder för avslag är att den plats som ska övervakas inte bedöms som "brottsutsatt" samt att ansökan är bristfällig.

3.2 Praxis i ärenden rörande allmän kameraövervakning

I det här avsnittet redovisar vi vissa huvudlinjer och reflektioner utifrån praxis från Regeringsrätten och kammarrätterna. Praxisgenomgången finns i *bilaga 3*. Det bör noteras att genomgången avser just överrättspraxis, vilken naturligen speglar utvecklingen med viss tidsmässig eftersläpning. Sammanställningen omfattar 70 överrättsdomar, varav åtta från Regeringsrätten. Merparten avser tillstånd till allmän kameraövervakning, ett par domar avser förelägganden enligt lagen om allmän kameraövervakning. I kapitel 4 redovisas praxis från Datainspektionen rörande kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde.

De flesta ansökningar om tillstånd till allmän kameraövervakning avser att förebygga och förhindra brott eller olyckor. I de fall där syftet med övervakningen anges vara något annat är domstolarna, liksom tidigare, restriktiva med att bevilja tillstånd.

I den praxisgenomgång som gjordes av den tidigare kameraövervakningsutredningen redovisas de två avgöranden från Regeringsrätten som har blivit vägledande beträffande allmän kameraövervakning på gator, torg och andra offentliga platser. Genom domarna fick Polismyndigheten i Skåne tillstånd att under

kvälls- och nattetid bedriva allmän kameraövervakning av Möllevångstorget i Malmö och Helsingborgs stadspark. Den tidigare kameraövervakningsutredningen antog att domarna skulle komma att leda till en ökning av allmän kameraövervakning på offentliga platser utomhus.

Som utredningen förebådade har det skett en ökning av kameraövervakning på gator och torg. Här finns det dock än så länge inte en enhetlig praxis. I ett antal kammarrättsdomar har tillstånd lämnats till kameraövervakning av centrala delar av städer, exempelvis områden kring Medborgarplatsen och Stureplan i Stockholm, området kring ett torg i Helsingborg och en korsning i Halmstads centrum. Däremot har Kammarrätten i Göteborg inte medgett tillstånd till kameraövervakning av ett antal gator i centrala Falkenberg. Beträffande Springkällans torg i Katrineholm konstaterade kammarrätten i Stockholm att det visserligen förekom våldsbrottlighet, men att brottsligheten inte var av sådan allvarlig art och omfattning som var fallet vid Möllevångstorget och Helsingborgs stadspark. Övervakningsintresset övervägde inte integritetsintresset. Inte heller tilläts kameraövervakning dygnet runt av passager i ett köpcentrum i Katrineholm eller av trottoarer utanför Judiska församlingens lokaler i Göteborg. I ett fall som uppvisar likheter med de nämnda avgörandena från Regeringsrätten har Kammarrätten i Göteborg nekat Malmö Stad att med 47 stycken fasta kameror övervaka gågator i Malmö, det s.k. Stråket. Länsrätten konstaterade att brottsligheten var omfattande och att det fanns ett befogat intresse för övervakning ur brottsförebyggande synpunkt, men fann att integritetsintresset övervägde. Kammarrätten delade länsrättens bedömning. Ett stort antal av de nämnda ärendena har överklagats till Regeringsrätten.

Tre av Regeringsrättens avgöranden rör museum där Regeringsrätten visserligen har funnit att integritetsintresset måste tillmätas stor vikt, men att intresset av att förebygga brott varit så stort att kameraövervakning bör tillåtas. I dessa fall har Regeringsrätten anmärkt att rätten att spela in bilder kan antas medverka till att begångna brott klaras upp och därför även verka brottsförebyggande. Tillstånden har också förenats med rätt att spela in och bevara bilder under tid då museerna håller öppet för allmänheten.

Några mål avser allmän kameraövervakning av kyrkor och församlingslokaler. Här är integritetsintresset naturligtvis mycket starkt, men i ett fall har allmän kameraövervakning tillåtits vid in- och utpassering i en kyrka. Det rörde sig om en kyrka som varit

utsatt för stöld och skadegörelse och som man skulle nödgas stänga om inte övervakning kunde ordnas.

I några fall har tillstånd lämnats till allmän kameraövervakning i biografer, dock inte ingångar till biografen. Enligt praxis får allmän kameraövervakning även ske i badanläggningar. Badhus är platser som är avsedda för allmänhetens rekreation, där integritetsintresset är starkt, särskilt eftersom besökarna är lättklädda eller t.o.m. avklädda. Här har domstolarna särskilt beaktat att de enskilda som utsätts för övervakningen också är de som övervakningen avser att skydda.

Praxis beträffande skolor visar att tillstånd ges till kameraövervakning med bildinspelning av utomhusmiljöer under tider utanför skoltid. I ett avgörande har Regeringsrätten funnit att tillstånd bör ges till kameraövervakning på akutmottagningen i ett sjukhus. Tillstånd har också lämnats till kameraövervakning av entré och väntrum hos en socialjour i Göteborg.

När det gäller allmänna kommunikationer ansåg Kammarrätten i Stockholm att en tunnelbanestation rent allmänt inte kunde anses vara särskilt skyddsvärd ur integritetssynpunkt. Vidare har tillstånd till kameraövervakning på färjor beviljats. Kamerorna tilläts dock vara påslagna endast vid nödsituationer respektive vid på- och avstigning.

Fyra tingsrätter i Stockholmsområdet har beviljats tillstånd till allmän kameraövervakning av utrymmen i anslutning till säkerhets- och häktessal samt väntrum och entréer. I några fall har tillståndet innefattat rätt till bildinspelning. Kameraövervakning av utrymmen där allmänheten har möjlighet att ta del av offentliga handlingar samt rökrum och samtalsrum har inte medgetts.

3.3 Kameraövervakning som bedrivs av AB Storstockholms Lokaltrafik

AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) har i dag omkring 20 000 kameror. Kameror finns i samtliga bussar, nya tunnelbanevagnar samt i nya och halvgamla pendeltåg. Det finns vidare kameror på samtliga tunnelbanestationer och de flesta pendeltågstationer samt i en del vagndepåer.

Tunnelbana och pendeltåg	3 000 kameror
Bussar	11 000 kameror
Stationer	4 500 kameror
<hr/> Totalt	<hr/> 18 500 kameror

Syftet med övervakningskamerorna är, enligt SL, att öka upplevd trygghet för resenärer och personal, stödja daglig drift och ledning av trafiksystemen, underlätta utrymning och räddningsinsatser genom realtidsinformation från platsen, upptäcka och säkra bevis vid skadegörelse samt att, på begäran, bistå polis med bildmaterial i utredning om brott och bidra med bildmaterial i säkerhets- och haveriutredningar.

SL har en trygghetscentral som är bemannad dygnet runt. På trygghetscentralen visas bilder från kameror på stationerna i realtid. Övervakningsbilder från bussar och tunnelbanevagnar kan inte ses i realtid, utan de sparas på en hårddisk. Alla kamerabilder kontrolleras inte i realtid, men vid olyckor, brott eller ordningsstörningar kan kontroll ske i realtid. Operatörerna har då möjlighet att direkt styra anpassade resurser till rätt plats. Rent tekniskt finns också möjlighet för operatörerna att länka bilder till polis och räddningstjänst vid olyckor eller större ordningsstörningar. En sådan funktion har dock inte tagits i drift ännu. De som arbetar på trygghetscentralen har utbildning i såväl tekniska frågor som integritetsfrågor. De har också tecknat en särskild sekretessförbindelse.

SL har rätt att spara bilder i trettio dygn, men i praktiken sparas bilderna i högst tre dygn. Bilder från kameror i rullande fordon sparas i 18–72 timmar. Tanken är att allt material ska sparas i tre dygn framöver. Vid misstanke om olycka eller brott bevaras bilder längre än tre dygn. Sparade bilder förvaras i ett låst rum, till vilket endast två personer har tillgång. Bilder tas ut på beständigt media vid polisanmälan eller vid beslagsbeslut från polis och lämnas omedelbart till rättsvårdande myndighet. Inga kopior sparas hos SL. Alla bilduttag i systemen loggas.

På SL menar man att kameraövervakning har en preventiv effekt på brott, framförallt vid skadegörelse. Även anstiftan till brand har minskat sedan kameraövervakning infördes. SL har vidare haft nytta av kameraövervakning vid utredningar av olyckor och andra händelseförlopp.

Sedan april 2008 samarbetar SL med Länskriminalpolisens bildanalysgrupp. Samarbetet innebär att bilder från vissa av SL:s övervakningskameror förs över till polisen. Överföringen sker från

en brandväggsskyddad del av SL:s eget isolerade nätverk, som enbart är till för kameraövervakningssystemet. Det är en förlängning från SL:s fibernät till polisen som inte ingår i SL:s övriga verksamhet. Vid misstanke om brott kan polisen begära ut bilder från SL. Hos bildanalysgruppen finns datorer med inspelade övervakningsbilder från stationerna. Dessa ingår i en separat del av en domän med personliga konton som loggas och administreras av SL. När polisen begärt ”bilsäkring” kan den alltså söka bilderna själv vid sina monitorer. Polisen får också tillgång till material i hårddiskar från bussar och tunnelbanevagnar vid behov. I april 2008 begärde polisen bilsäkring vid drygt 40 tillfällen. I november och december 2008 begärdes bilsäkring vid drygt 120 tillfällen per månad. Samarbetet med bildanalysgruppen har inneburit att SL behöver lägga mindre resurser än tidigare på att bistå polisen.

3.4 Kameraprojekt Sydsamverkan

Kameraprojektet Sydsamverkan, som är ett samarbete med Länsstyrelsen i Skåne län, Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), Svensk Handel och Rikspolisstyrelsen, påbörjades 2005. Sedan september 2008 omfattar kameraprojektet förutom Skåne, även Blekinge, Kalmar och Kronobergs län. Projektet syftar till att polisen snabbt och rationellt ska få tillgång till övervakningsbilder som kan ha betydelse vid brottsutredningar. Målet är att klara upp brott där bilden har betydelse för utredningen. I regionen finns 4 500 registrerade kameraanvändare och omkring 25 000 kameror är i bruk dygnet runt.

Polismyndigheten i Skåne har ca 2 500 ärenden med bilder eller filmer från övervakningskameror per år. Polisens erfarenhet av bilder från övervakningskameror var tidigare att många filmer, 70–80 procent, var av så dålig kvalitet att de inte var användbara i polisens utredningsarbete. Den dåliga kvaliteten berodde på att kamerorna ofta var felplacerade, felinställda eller på bristfälliga ljusförhållanden. År 2005 påbörjade polisen en kartläggning av samtliga övervakningskameror i Skåne. Från länsstyrelsen fick polisen upplysning om samtliga tillstånd och anmälningar om allmän kameraövervakning. Polisen genomförde sedan besök hos samtliga kameraanvändare. Vid besöken lämnades råd och anvisningar om hur kamerorna skulle hanteras för att förbättra filmerna. Användarna fick del av en rapport som SKL givit ut rörande

rekommendationer och riktlinjer vid användande av kameraövervakningssystem. Vid besöken samlade polisen också in uppgifter om övervakningen, exempelvis hur länge bilderna sparas, kontaktperson, adress och telefonnummer.

Samtliga uppgifter har därefter samlats i ett dataprogram med en karta. Polisen kan genom programmet snabbt ta reda på var det finns övervakningskameror, sätta sig i förbindelse med en kontaktperson där kameran finns och i bästa fall ha tillgång till övervakningsbilder inom några minuter. Förfarandet är mycket tids- och resursbesparande samt effektiviserar brottsbekämpningen.

En särskild bildgrupp på spaningsroteln i Polisområde Malmö arbetar med att granska övervakningsfilmer. Gruppen hanterar bilder från Polisområde Malmö och Polisområde Södra Skåne. År 2005 rörde det sig om 400–500 ärenden med bilder och 2008 var det omkring 1 000 ärenden. Bilder och enskilda detaljer kan förtydligas. Det förekommer också att materialet sammanställs till en DVD-film där hela eller delar av brottet åskådliggörs. I de fall där en misstänkt gärningsman förekommer på bilder identifieras denne i ungefär hälften av fallen. Vid de tillfällena då filmer har visats i TV-programmet *Efterlyst* har omkring 70 procent av misstänkta gärningsmän identifierats. År 2006 lämnade polismyndigheten bilder på nio misstänkta rånare till *Kvällsposten* som publicerade bilderna. Samtliga misstänkta gärningsmän kunde sedan med hjälp av tips från allmänheten identifieras.

Skånepolisens erfarenhet är att övervakningsfilmer har stor betydelse i det brottsutredande arbetet. Som tidigare nämnts har Polismyndigheten i Skåne ca 2 500 ärenden med bilder eller filmer från övervakningskameror per år. Mycket talar för att användningen av övervakningsbilder i brottsutredande arbete kommer att öka. Bilderna används dels för att identifiera misstänkta gärningsmän och fastställa hur brottet gått till, dels för att klarlägga händelser som kan ha betydelse för en brottsutredning. Tidigare har övervakningsbilder huvudsakligen använts för att klara upp allvarliga brott. Med kameraövervakningsprojektet förbättras förutsättningarna att även klara upp fler s.k. mängdbrott.

4 Den s.k. missbruksregeln och kameraövervakning

Vi har haft att kartlägga och analysera tillämpningen av personuppgiftslagens bestämmelser vid kameraövervakning som bedrivs på platser dit allmänheten inte har tillträde. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2007 infördes en ny bestämmelse i personuppgiftslagen, den s.k. missbruksregeln, som har fått stor betydelse för förutsättningarna för allmän kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. Bestämmelsen i 5 a § personuppgiftslagen innebär att de flesta av lagens hanteringsregler inte behöver tillämpas om övervakningsmaterialet inte ingår i eller är avsett att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter. Behandlingen får emellertid inte innebära en kränkning av den registrerades (övervakades) integritet.

Datainspektionen har gjort bedömningen att sådant material som registreras vid inspelning med hjälp av digitalkameror sällan kan anses vara påtagligt strukturerat i den mening som avses i 5 a § personuppgiftslagen. Endast om materialet är ordnat på ett sådant sätt, exempelvis som en del i ett ärendehanteringssystem eller en databas strukturerad utifrån personuppgifter, kan det bli fråga om sådan strukturering.

I detta kapitel redovisar vi hur Datainspektionen har tillämpat personuppgiftslagens bestämmelser i ärenden rörande kameraövervakning. I avsnitt 11.4 finns våra överväganden kring hur skyddet för enskildas personliga integritet bör stärkas vid kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Det bör noteras att det första beslut som redovisas (kameraövervakning av en byggarbetsplats) fattades innan missbruksregeln trädde i kraft. Övriga beslut är från tiden efter det att bestämmelsen trätt i kraft.

4.1 Datainspektionens avgöranden

4.1.1 Kameraövervakning av en byggarbetsplats har inte ansetts tillåten

Ett byggföretag satte upp en webbkamera på en byggarbetsplats för att företagets beställare i utlandet i realtid skulle kunna se hur produktionen fortskred utan att behöva resa till Sverige. Ändamålet med övervakning var också att förebygga olyckor. De som arbetade på platsen fick information om övervakningen muntligen och genom skyltning. Bilderna sparades inte.

Datainspektionen konstaterade att det var fråga om digital kameraövervakning där enskilda kunde identifieras varför personuppgiftslagen var tillämplig. Av 10 § personuppgiftslagen följer att behandling av personuppgifter endast får ske efter samtycke av den enskilde om det inte är nödvändigt att utföra behandlingen för att kunna tillgodose ett berättigat intresse och intresset av att behandla uppgifterna är större än den anställdes intresse av att uppgifterna inte behandlas. Datainspektionen menade att kameraövervakning på arbetsplatsen kunde upplevas som obehaglig för många, särskilt eftersom det var fråga om en webbkamera och bilderna kunde spridas obegränsat över hela världen. Det krävdes därför starka skäl för att övervakningen skulle vara tillåten. Sammantaget fann Datainspektionen att de anställdas intresse av integritetsskydd vägde tyngre än byggföretagets intresse av att genomföra övervakningen. Kameraövervakningen var således inte tillåten. (Datainspektionen beslut 2005-09-20, Dnr 763-2005).

4.1.2 Datainspektionen har tillåtit kameraövervakning av källargångar, källarutrymmen och vindar i flerfamiljsfastigheter

I ett antal tillsynsbeslut har Datainspektionen kommit fram till att kameraövervakning av gemensamma utrymmen i bostadsrättsföreningar och hyresfastigheter inte har varit kränkande i personuppgiftslagens mening. Det har rört sig om källargångar och källarutrymmen i anslutning till förråd, tvättstuga och soprum samt vindar. Ändamålet med övervakningen har varit att förhindra brottslig verksamhet, som inbrott, skadegörelse och överfall. I ett fall var syftet med övervakningen att ett förbud att slänga grovsopor i föreningens soprum skulle efterlevas.

Datainspektionen beaktade särskilt att det var fråga om avgränsade utrymmen som övervakades (i ett fall förutsatte Datainspektionen att en kamera monterades så att de boende som passerade till och från barnvagns- och cykelutrymmet inte övervakades). Tillträdet till de övervakade utrymmena var begränsat och endast ett fåtal personer hade tillgång till bilder från övervakningen. I samtliga fall hade information om övervakningen lämnats genom tydlig skyltning och i något fall även genom muntlig information till de boende. Inte i något fall sparades materialet längre tid än två veckor. (Datainspektionen beslut 2007-02-12, Dnr 974-2006, 2007-10-23, Dnr 566-2007 och 2007-12-12, Dnr 1118-2007).

4.1.3 Kameraövervakning av en hyresfastighets trapphus har ansetts tillåten

Under våren 2008 genomförde AB Svenska Bostäder (Svebo) ett pilotprojekt som innebar att hyresgäster fick möjlighet att på en dataskärm inne i lägenheten se området utanför lägenhetsdörren. Kameran hade i princip samma räckvidd som ett s.k. tittöga och visade bilder i realtid. Kameran kunde inte ta upp ljud och inga bilder spelades in eller sparades. I trapphusets entré samt på väggen på de våningsplan där kamerorna placerats upplystes om övervakningen genom dekaler. Syftet med övervakningen uppgavs vara att hyresgästerna skulle känna ökad trygghet genom att se vem som ringer på lägenhetsdörren.

Svebo menade att personuppgiftslagens bestämmelser inte var tillämpliga på kameraövervakning. Eftersom varken ljud eller bild sparades var det, enligt Svebos uppfattning, inte fråga om sådan automatiserad behandling av personuppgifter som regleras i personuppgiftslagen.

Datainspektionen konstaterade att frågan om bilder och ljud sparas eller bara visas i realtid saknar betydelse för bedömningen om behandling av personuppgifter är automatiserad. Eftersom det användes digital teknik vid övervakningen var behandlingen av personuppgifter, enligt inspektionen, automatiserad. Datainspektionen konstaterade vidare att kameran och dataskärmens funktion på flera sätt motsvarade ett s.k. tittöga. Räckvidden var i princip densamma, inget ljud togs upp, inga bilder spelades in, skärmen var placerad vid lägenhetsdörren och endast den som befann sig i lägenhet kunde ta del av bilderna. Vid en samlad bedömning av

omständigheterna kom Datainspektionen fram till att behandlingen av personuppgifter i samband med kameraövervakningen inte kunde anses kränkande i personuppgiftslagens mening. (Datainspektionen beslut 2008-05-30, Dnr 390-2008).

4.1.4 Kameraövervakning av entréer till hyresfastigheter har inte ansetts tillåten

En fastighetsägare övervakade bl.a. entréerna till flera hyresfastigheter. Kamerorna var rörelsestyrda och informationen lagrades på en i varje fastighet fastlåst kodad hårddisk som spelades över när den blev full (normalt efter några månader). Endast fastighetsägare och fastighetsskötare hade tillgång till materialet. Syftet med kameraövervakningen var bl.a. att förebygga och förhindra skadegörelse och andra brott samt att öka hyresgästernas trygghet. Information om övervakningen hade lämnats såväl muntligt till hyresgästerna som genom dekalering på dörrar.

Datainspektionen ifrågasatte inte att kameraövervakningen kunde bidra till att förebygga och förhindra skadegörelse och andra brott. Övervakningsintresset måste dock vägas mot det intrång i enskildas personliga integritet som övervakningen kan innebära. Entréer och trapphus är gemensamma utrymmen som de boende utnyttjar dygnet runt. Även andra personer än de boende, t.ex. gäster passerar genom entréer och trapphus. Genom att kameraövervaka entréerna kan fastighetsägaren på ett mycket detaljerat och ingående sätt kartlägga hyresgästernas vanor och bekantskapskrets. Enligt Datainspektionen var det inte acceptabelt från ett integritetsskyddsperspektiv utan stod i strid med rätten till privatliv. Sammantaget fann Datainspektionen att den personuppgiftsbehandling som skedde genom kameraövervakning av entréer och trapphus var kränkande i den mening som avses i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. Fastighetsägaren förelades att omedelbart upphöra med övervakningen.

Beslutet överklagades till Länsrätten i Stockholms län. Liksom Datainspektionen fann länsrätten att övervakningen utgjorde sådan automatiserad behandling av personuppgifter som faller under personuppgiftslagen samt att materialet var ostrukturerat varför 5 a § personuppgiftslagen var tillämplig. Inte heller länsrätten ifrågasatte att kamerorna kunde förebygga skadegörelse, inbrott och olyckor. Detta måste emellertid vägas mot intrånget i de

boendes personliga integritet. Entréer och trapphus måste utnyttjas av de boende för att de ska kunna ta sig in och ut ur sina lägenheter. Gäster, bud och brevbärare saknade möjlighet att välja om de ville bli filmade eller inte. Det framgick också av utredningen i målet att fastighetsägaren hade kartlagt en hyresgästs vanor och bekantskapskrets och använt detta material i en civilrättslig tvist. Det saknades vidare uppgift om det hade vidtagits några andra åtgärder för att komma till rätta med problemen. Sammantaget fann länsrätten att den personuppgiftsbehandling som skedde genom kameraövervakning av entréer och trapphus var kränkande i den mening som avses i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. Överklagandet avslogs därför. Länsrättens dom har överklagats till Kammarrätten i Stockholm. (Datainspektionen beslut 2008-07-01, Dnr 930-2008, Länsrättens dom 2009-02-13, Mål nr 15722-08).

4.1.5 Kameraövervakning i skolor har i flera fall ansetts kränkande

Datainspektionen genomförde i maj och juni 2008 inspektion av personuppgiftsbehandling i ett antal skolor.

På skolorna fanns mellan 6 och 60 kameror inomhus. På en skola fanns också en kamera utomhus. Kamerorna tog upp och spelade in bilder dygnet runt. Det inspelade materialet lagrades på servrar och gallrades efter tre – tio dagar. På en skola gallrades materialet först efter tre månader. Ett varierande antal personer (2–16) hade åtkomst till det inspelade materialet. Inte på någon skola fanns skriftliga anvisningar för när någon fick ta del av bilder i realtid eller inspelat material. Intill de platser som kameraövervakades fanns skyltar med information om att platsen övervakades. I några fall lämnades muntlig information i samband med att elever började vid skolan.

Det övergripande syftet med övervakningen angavs t.ex. vara att förhindra skadegörelse, inbrott och stölder samt att öka tryggheten för eleverna och förbättra arbetsmiljön för personalen. På en skola angavs utöver dessa ändamål även att förhindra bråk, matkrig, nedskräpning, kontrollera vilka elever som inte plockat undan efter sig i matsalen samt att utgöra ett hjälpmedel för att uppfostra eleverna i hur man ska bete sig. På en skola angavs att syftet även var att förhindra misshandel. Skolorna hade haft problem med skadegörelse, stölder, åverkan på datorer och skåpinbrott. Beträffande en

skola angavs att eleverna var skötsamma och att det inte hade förekommit några omfattande problem med skadegörelse eller inbrott.

Övervakningskamerorna bevakade bl.a. följande utrymmen. Undervisningssalar med datorer, datorförvaringsrum, bibliotek, uppehållsrum, elevcafé, matsal, aula, toaletterum, korridorer, trappor, entré, porttelefon (utomhus), nödutgångar och förråd.

Datainspektionen konstaterade att det ska göras en proportionalitetsbedömning där det avgörs om kameraövervakningen och den därav följande personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till de övervakades intresse av en fredad och privat sfär och det intrång i denna sfär som övervakningen innebär. Vid denna bedömning ska bl.a. vägas in om ändamålen i stället kan uppnås med andra åtgärder som innebär ett mindre intrång i den personliga integriteten och dessa alternativa åtgärder inte skulle innebära orimligt höga kostnader i förhållande till ändamålen. Enligt Datainspektionen bör införandet av kameraövervakning föregås av en analys av en sådan proportionalitetsbedömning. Inte i något ärende framkom att det gjorts en sådan analys.

Inledningsvis konstaterade Datainspektionen att de platser som övervakades var sådana utrymmen där eleverna vistas och umgås under en stor del av den tid som de tillbringar i skolan. Ändamålet med övervakningen var bl.a. att avskräcka från stölder och skadegörelse. Inte i något fall hade vidtagits eller övervägts andra åtgärder som skulle innebära ett mindre intrång i den personliga integriteten än kameraövervakning för att uppnå de anförda ändamålen.

Beträffande integritetsintrånget poängterade Datainspektionen att för många elever är skolan en plats där de framlever såväl sina arbetsliv som sina privatliv. Som underåriga är de dessutom i behov av ett särskilt integritetsskydd eftersom de i allmänhet inte kan förväntas tillvarata sina intressen på samma sätt som vuxna. Enligt Datainspektionen är kameraövervakning inomhus från integritets-synpunkt mer känslig än sådan som sker utomhus, eftersom det vanligtvis finns en större beredskap för att bli sedd och observerad utomhus på platser dit allmänheten har tillträde. Datainspektionen fann att kameraövervakningen inomhus på skolorna innebar ett avsevärt intrång i elevernas personliga integritet.

Mot intrånget vägdes behovet av övervakning i varje enskilt fall, dvs. att förhindra skadegörelse, stölder och skåpinbrott. I något fall uppgavs att behovet av att kameraövervaka under lärarledda lekt-

ioner inte var så stort, men att det var krångligt att slå av och på kamerorna. På den skola där matsalen övervakades angavs att det inte var känt varför matsalen övervakades. Endast i ett fall fanns detaljerad information rörande omfattningen av de problem som kameraövervakningen skulle förhindra.

Beträffande en skola kom Datainspektionen fram till att kameraövervakning av rum avsedda för datorförvaring inte var kränkande i den mening som avses i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. I det fallet angavs att ändamålet var att förhindra stöld i datorförvaringsrummen. Behovet motiverades av att skolan haft inbrott i datorfack och stöld av datorer, även under dagtid. Utbildningsnämnden hade vidtagit andra åtgärder som att låsa med ståljalusi samt installera larm. Datorförvaringsutrymmena var små till ytan och eleverna vistades inte i rummen annat än korta stunder när de hämtade eller lämnade sina datorer, varför integritetsintrånget bedömdes som lägre.

Beträffande övriga skolor kom Datainspektionen fram till att kameraövervakningen inomhus i skolorna under dagtid på ordinarie skoldagar inte är en åtgärd som är proportionerlig i förhållande till ändamålen med övervakningen, elevernas intresse av en fredad och privat sfär samt det intrång i denna sfär som övervakningen innebär. Övervakningen var därför kränkande i den mening som avses i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. Datainspektionen förelade respektive utbildningsnämnd/skola att upphöra med kameraövervakningen inomhus under dessa tider. (Datainspektionens beslut 2008-10-01, Dnr 647-2008, 741-2008, 742-2008, 898-2008, 915-2008 och 917-2008). Flera av besluten har överklagats till Länsrätten i Stockholm som i allt väsentligt har avslagit överklagandena. (Länsrättens mål nr 21068-08, 21739-08, 21741-08, 21743-08 och 21744-08).

4.1.6 Kameraövervakning av anläggningar för återvinningsmaterial har inte ansetts kränkande

Ett aktiebolag avsåg att bedriva kameraövervakning vid två återvinningsanläggningar. Verksamheten vid anläggningarna utgjordes av driftkontor, sortering och omlastning av återvinningsmaterial, uppställning av containrar samt parkering av fordon. Endast personal hade tillträde till de områden som skulle kameraövervakas.

Syftet med övervakning var att övervaka processer för att undvika olycksfall och klassificera återvinningsmaterial samt att övervaka maskiner, fordon och utrustning, för att undvika stölder, inbrott och skadegörelse samt obehörigt utnyttjande. Hot om våld mot anställda hade förekommit. Överenskommelse om kameraövervakning hade träffats med fackliga företrädare på företaget. Personalen skulle informeras om övervakningen såväl muntligen som genom skyltning. Bildmaterialet skulle lagras i ett låst utrymme i högst en månad.

Datainspektionen fann att omständigheterna var sådana att bolagets behandling av personuppgifter genom kameraövervakning var tillåten enligt 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. (Datainspektionen beslut 2007-02-12, Dnr 575-2006).

4.1.7 Kameraövervakning av chaufförer vid en godsmottagning har ansetts tillåten

Datainspektionen inledde tillsyn mot ett aktiebolag efter klagomål om att bolaget fotograferade de chaufförer som lossade gods vid bolagets anläggning. Chaufförer som skulle lämna gods kallade på godsmottagningen genom att trycka på en knapp. Därefter placerade chauffören sitt körkort/pass på en id-kortskamera samtidigt som han eller hon stod framför en ansiktskamera. Godshanteringspersonalen identifierade chauffören genom att på en skärm jämföra bilder från ansiktskameran och id-kortskameran. Id-kortskameran, ansiktskameran och andra kameror på terminalytan tog bilder som lagrades i sextio dagar. Det inspelade materialet kunde sökas fram på ett datum och klockslag, men inte på individ. Alla data i systemet krypterades och kunde endast nås av behörig personal. Information om processen fanns vid grindpartiet vid godsmottagningen. Det fanns också skyltar om att området var kameraövervakat.

Syftet med övervakning var att höja säkerheten i leveranskedjan och att uppfylla gällande krav som U.S Customs and Border Protection ställer. Bolaget hänvisade bland annat till Luftfartsverkets säkerhetsföreskrifter.

Datainspektionen konstaterade inledningsvis att materialet inte kunde anses påtagligt strukturerat eftersom sökning inte kunde ske på individ. Enligt inspektionen innebar övervakning av det aktuella slaget generellt sett ett intrång i de registrerades personliga inte-

gritet. Att det inte gick att söka på exempelvis personnummer gjorde dock att möjligheterna att sammanställa uppgifter om en chaufför minskade, varför även riskerna för integritetsintrång minskade. I ärendet hade vidare framgått att de anställda endast fick behörighet till material som de hade ett arbetsrelaterat behov av. Vid en samlad bedömning fann Datainspektionen att bolagets behandling av personuppgifter genom kameraövervakning var tillåten enligt 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. (Datainspektionen beslut 2009-05-11, Dnr 1504-2008).

4.2 Sammanfattning

Av den genomgång av domstolarnas tillämpning av lagen om allmän kameraövervakning som vi har gjort (*bilaga 3*) framgår att ändamålet med kameraövervakning i de flesta fall är att förebygga och förhindra brott eller olyckor. Detta tycks i många fall gälla även för kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Samtidigt anges på detta område ibland helt andra ändamål; som att visa arbetet på en byggarbetsplats och att komma till rätta med rena ordningsfrågor på skolor.

Datainspektionen menar att kameraövervakning bör vara en åtgärd som används först när andra alternativ inte finns eller har visat sig inte fungera. Risken för att det inspelade materialet kan komma att användas för andra ändamål eller syften än de uppgivna bör särskilt beaktas. Vid övervakning av vissa gemensamma utrymmen, som exempelvis portar, entréer och trapphus ställs extra höga krav. En sådan övervakning möjliggör en kartläggning av när boende kommer och går till sin bostad. Dessutom riskerar gäster till de boende att övervakas i denna typ av utrymmen.

När Datainspektionen utifrån 5 a § personuppgiftslagen bedömer om en kameraövervakning ska anses vara tillåten eller inte görs i princip liknande överväganden som domstolarna gör med stöd av 6 § lagen om allmän kameraövervakning. Liksom domstolarna poängterar Datainspektionen att intresset av att tillgodose ändamålet med övervakningen ska väga tyngre än integritetsintresset. Vid denna bedömning beaktar inspektionen bl.a. följande faktorer.

- syftet med övervakning
- behovet av övervakningen
- graden av integritetsintrång

- kan andra åtgärder, som innebär ett mindre integritetsintrång, vidtas för att uppnå ändamålen?
- tiden och omfattningen av övervakningen
- vilken information ges till de övervakade?
- hur länge sparas inspelat material?
- vem/vilka har tillgång till det inspelade materialet?

I några fall har Datainspektionens beslut prövats av Länsrätten i Stockholm. Även länsrätten har då vägt övervakningsintresset mot den enskildes intresse av integritet och vid denna intresseavvägning sökt vägledning i den praxis som utvecklats enligt lagen om allmän kameraövervakning (se t.ex. Länsrättens i Stockholm domar 2009-09-22 i mål nr 21068-08, 21739-08, 21741-08, 21743-08 och 21744-08).

En stor skillnad mellan tillsyn av allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde och plats dit allmänheten inte har tillträde är att länsstyrelserna, genom tillstånd och anmälningar har vetskap om var kameraövervakningen sker. Datainspektionen har ingen sådan generell vetskap, utan får information om övervakningen t.ex. genom påpekanden och förfrågningar från allmänheten.

Det har blivit allt vanligare med kameraövervakning i flerfamiljsfastigheter. Många fastighetsägare framhåller att kameraövervakning är ett av de få verkligt effektiva hjälpmedel som finns för att öka tryggheten och motverka skadegörelse i utsatta fastigheter. Samtidigt tar Datainspektionen emot klagomål från boende och andra som upplever att övervakning i tvättstugor, trapphus och soprum är kränkande. För att undvika långdragna processer i domstol har Datainspektionen uppmanat Fastighetsägarna, SABO och Hyresgästföreningen att överväga att utarbeta en s.k. branschöverenskommelse. Om en sådan överenskommelse träffas kommer Datainspektionen att granska överkommelsen som därefter kan komma att bilda god sed och utgöra riktlinjer för kameraövervakning i flerfamiljshus.

Kameraövervakning tycks också öka på skolor. Här har Datainspektionen riktat allvarlig kritik i flera fall. Det framgår av Datainspektionens tillsyn att det är vanligt att kameraövervakning används utan att det först görs en ordentligt analys av behovet av övervakning eller en bedömning av övervakningens betydelse för elever och anställdas integritet.

5 Tekniken

Tekniken på kameraövervakningsområdet har utvecklats i det närmaste explosionsartat under senare år. I dag förekommer kameraövervakning i stor omfattning på många skilda platser och bedrivs av ett stort antal olika utövare. Ljud och bilder spelas in, lagras och kan snabbt förmedlas. Övervakningssystemen får allt bättre prestanda när det t.ex. gäller bildupplösning. Genom att övervakningsenheter kan sammanlänkas skapas nya möjligheter för exempelvis polisens arbete att förebygga och utreda brott. Den snabba teknikutvecklingen har också förändrat möjligheterna att begränsa riskerna för integritetsintrång. Tekniken har blivit billigare och enklare att hantera vilket gör att tillgängligheten har ökat. Det finns i dagsläget inte något som tyder på att utvecklingen på kameraövervakningsområdet är på väg att mattas av.

Kameraövervakningsutredningen lämnade i sitt betänkande en redogörelse för den tekniska utvecklingen på kameraövervakningsområdet från mitten av 1980-talet fram till 2002. I detta kapitel lämnar vi en kortfattad beskrivning av dagens teknik på området samt några reflektioner över utvecklingen i framtiden.

5.1 Nuläget

Dagens kameror, även de som återger färgbilder, har en mycket god ljuskänslighet vilket innebär att de kan skapa bilder trots att det är mörkt och det finns goda möjligheter att filma i mörker. Bildkvalitén har förbättrats mycket under senare år vilket beror på att bildupplösningen har utvecklats. Det finns i dag övervakningskameror som kan ta bilder på identifierbara personer på flera kilometers avstånd. Vidare finns s.k. värmekameror som skapar en bild av skillnader i värmen. Skillnader på mindre än 0,1 grader kan noteras av kameran.

Användningen av webbkameror och nätverksanslutna kameror har ökat. Webbkameror ansluts till persondatorer, oftast via en USB-kabel. Bilder kan förmedlas vidare ut till webben eller till en annan dator. Nätverkskameror ansluts till ett nätverk och genererar en "digital bild" som i princip kan betraktas av vem som helst (beroende av behörighetsinställningar m.m.). Det innebär bland annat att en person kan logga in på en dator var som helst och titta på bilder på övervakningsobjektet som kan befinna sig långt därifrån.

I dag finns tekniker som kan analysera bildmaterial från kameraövervakning. Det talas ibland om "intelligenta kameror" Tekniken kallas Video Content Analysis (VCA). Denna teknik har utvecklats kraftigt de senaste åren. Systemet kan programmeras att reagera på en viss incident och sedan starta bild- eller ljudupptagning, larma en operatör eller starta ett larm. Det går att bestämma vad som ska initiera en bildinspelning eller ett larm, t.ex. att en person passerar en linje i kamerans synfält. Systemet kan också reagera på vissa faktorer som att en väska lämnas kvar på en plats. Denna teknik har funnits ett tag men är ännu inte helt tillförlitlig. I miljöer med mycket aktivitet är det t.ex. svårt att skilja väskor från andra föremål eller barn som är på plats. Själva analysen av materialet kan ske antingen i kameran eller i en central server till vilket materialet skickas.

Användningen av s.k. "händelsestyrda kameror" har ökat. Händelsestyrda kameror kan vara dels sådana "intelligenta kameror" som nämnts ovan, dels en enkel kamera som kombineras med annan teknik (exempelvis detektorer eller larmknappar) som återger en händelse till kameran. Det kan röra sig om rörelsestyrda detektorer som startar vid rörelser eller temperaturförändringar i detektorns upptagningsområde (människa, djur, vinddrag, en pärm som välter osv.) Det finns även rökdetektorer som startar en kamera vid rökutveckling i upptagningsområdet. Ett överfallslarm kopplat till en kamera kan startas manuellt genom att en person trycker på en larmknapp. När detektorn reagerar på en rörelse eller rök eller när en person trycker på en larmknapp startar bildöverföring/bildinspelning samtidigt som larmet skickas. När larmsignalen når operatören (ofta en larmcentral) kommer samtidigt bilder från kameran. Operatören som då omedelbart kan konstatera om det är fråga om ett "falsklarm", inbrott, olycka eller något annat kan snabbt vidta relevanta åtgärder som att larma väktare, polis, brandkår eller räddningstjänst. Händelsestyrda kameror säljs och

används bland annat inom larmsektorn, såväl som bostadslarm och företagslarm.

Det finns flera fördelar med ett larm som kombineras med rörliga bilder från den övervakade platsen. Eftersom relevanta åtgärder kan vidtas snabbt minskar risken för person- och sakskador. Möjligheterna att förhindra och klara upp brott ökar, dels för att polis kan kallas till plats snabbt, dels för att gärningsmän kan fångas på bild. Även räddningstjänsten kan ha intresse av att ta del av bilder som upptas med anledning av brand eftersom det ges möjlighet att initialt, utan att någon är på plats, bedöma t.ex. en brands omfattning och utveckling. Tekniken är också resursbesparande för säkerhetsföretagen eftersom ingen uttryckning behöver göras vid "ofarliga" larm.

VCA-tekniken gör det också möjligt att integrera övervakningsmaterial med andra uppgifter. Ett kamerasystem som initieras vid en brand kan t.ex. kopplas ihop med ett system som stänger dörrar. Systemen kan också kopplas till system med passerkort och liknande.

Numera kan bilder från kameror i princip överföras var som helst med nätverkstekniken. Utvecklingen av kommunikationstekniken har inneburit att överföringen av bilder från kameraövervakning kan ske snabbt även över mycket stora avstånd. Bilderna överförs också med full rörlighet (25 bilder per sekund). I dag kan därför en larmcentral vara belägen hur långt som helst från den plats som övervakas. Överföring av information, inklusive bilder, kan ske mycket säkert via trådlösa nätverk. Än så länge går det emellertid inte att uppnå ett hundra procentigt skydd mot att obehöriga kan "hacka" sig in i systemen.

Lagring av bilder från övervakningskameror kan ske på hårddisk, i datorer som är uppkopplade mot övervakningskameror, på centrala servrar eller i ett minneskort i kameran.

På senare år har det skett en utveckling av tekniker som kan öka skyddet för den enskildes personliga integriteten. Personer kan maskeras så att det inte går att identifiera dem som syns i bild, t.ex. genom att det bara syns siluetter. Beroende på vilken teknik som används kan bilderna "avmaskeras" i efterhand. Alla system garanterar inte att maskeringen är oåterkallelig.

5.2 Teknikutvecklingen i framtiden

Sedan flera år tillbaka sker nästan all produktutveckling på kameraövervakningsområdet enbart beträffande digital utrustning. I framtiden kommer minneskapaciteten i kamerorna att förbättras, liksom bildkvalitén och möjligheterna att ta bilder på långt avstånd.

Utvecklingen av s.k. intelligenta kameror kommer att fortsätta. Det går åt stor processorkapacitet för att kunna analysera bildmaterial och arbetet med att utveckla detta pågår. Det finns ett intresse i att kameran kan initiera ett larm i många olika situationer. Arbetet med att utveckla kameror som känner igen beteendemönster och ansikten kommer sannolikt att fortsätta.

Vi tror också att vi kan förvänta oss en fortsatt kraftig ökning av händelsestyrd kameraövervakning från kameraövervakningscentraler. Det är effektivt och resursbesparande att det inte behöver sitta människor framför monitorerna kontinuerligt.

I framtiden kan det komma att ske överföring av bilder och ljud till räddningstjänsten vid t.ex. bränder och andra olyckor. Om brandkåren redan i samband med ett larm kan få tillgång till bilder som visar t.ex. rökutveckling eller brandhärddar kan detta ha stor betydelse för hur insatsen planeras och genomförs. Rent tekniskt finns möjligheten till detta i dag, men har såvitt vi känner till ännu inte realiserats.

Arbetet med att skapa system som skyddar integriteten på olika sätt kommer sannolikt också att fortsätta.

6 En internationell jämförelse

I detta kapitel redogör vi kort för hur regleringen rörande kameraövervakning ser ut i Danmark, Norge, Finland och Storbritannien.

6.1 Danmark

6.1.1 Översikt över regleringen

I Danmark finns en särskild lag om kameraövervakning, lov om tv-overvågning, som trädde i kraft den 1 juli 2007. Den ersatte loven om förbud mot tv-overvågning mv. Dataskyddsdirektivet har genomförts i Danmark genom Lov om behandling av personoplysninger (persondataloven). Liksom i Sverige regleras kameraövervakning alltså av två lagar i Danmark. Polisen har tillsyn över bestämmelserna i lagen om tv-overvågning och Datatilsynet har tillsyn över persondataloven. Även straffeloven innehåller vissa bestämmelser av betydelse för kameraövervakning.

6.1.2 Straffeloven

Straffeloven förbjuder oberättigad fotografering av personer som befinner sig på en ”icke fritt tillgänglig plats”. I straffeloven finns också ett förbud mot att med hjälp av en apparat i hemlighet avlyssna eller uppta samtal mellan andra. Förbudet innebär att det normalt inte är tillåtet att avlyssna eller ta upp ljud i samband med tv-övervakning om inte minst en av deltagarna i samtalet har samtyckt till det. Den som gör sig skyldig till oberättigad tv-övervakning av inte fritt tillgängliga platser eller oberättigad ljudupptagning kan straffas med böter eller fängelse upp till sex månader.

6.1.3 Lov om tv-övervakning

Enligt lagen förstås med tv-övervakning varaktig eller regelmässig övervakning av personer med hjälp av fjärrstyrd eller automatisk tv-kamera, kamera eller liknande apparat. Lagen gäller tv-övervakning som utförs av "private". Med "private" avses fysiska personer samt juridiska personer som aktiebolag, organisationer och föreningar, dvs. andra än myndigheter. Lagens bestämmelser om upplysningsplikt gäller emellertid även för myndigheter. Övervakning som bedrivs av myndigheter regleras annars av persondataloven.

Som huvudregel är det förbjudet för andra än myndigheter att tv-övervaka gator, vägar, platser och liknande områden som används av allmänheten. Förbudet gäller dock inte

1. Tv-övervakning av bensinstationer, fabriksområden, övertäckta butikscentra och liknande områden där det utövas näringsverksamhet, om övervakningen bedrivs av den som har rådighet över området.
2. Tv-övervakning av betalnings- och växlingsautomater samt värdetransportfordon, om övervakningen bedrivs av den som har rådighet över automaten eller fordonet och övervakningen riktas endast mot personer som befinner sig i omedelbar närhet av automaten eller fordonet.
3. Pengainstitut, kasinon, hotell och restauranger samt butikscentra och butiker där det förekommer detaljhandel får tv-övervaka
 - a) egna ingångar och fasader samt
 - b) områden som ligger i direkt anslutning till egen ingång och fasader som används eller kan användas som ingång eller flyktväg, om övervakningen är klart nödvändig för brottsbekämpning.
4. Tv-övervakning utan inspelning eller lagring av bilder om övervakningen sker av egna ingångar, fasader, inhägnader eller liknande.

För andra områden än gator, vägar, platser och liknande områden som används av allmänheten reglerar inte tv-övervakningsloven när tv-övervakning är tillåten. För sådana områden har lagen endast betydelse för om det är en skyldighet att upplysa om övervakningen.

Såväl ”private” som offentliga myndigheter ska genom skyltning eller på annat tydligt sätt upplysa om tv-övervakning. Justitie-ministern kan bestämma närmare riktlinjer om skyltning. Från upplysningsskyldigheten finns undantag för övervakning av värde-transportfordon och för övervakning av egna ingångar, fasader och inhägnader utan bildinspelning. Upplysning krävs inte heller för sådan övervakning som polisen utför eller för övervakning av militära anläggningar.

Politidirektören kan ålägga den som bedriver kameraövervakning eller avser att bedriva kameraövervakning att uppfylla vissa krav vad gäller kvalitén och förvaring av övervakningsbilder.

Tv-övervakningsloven reglerar inte avlyssning eller ljudupptagning i samband med tv-övervakning. Som nämnts finns emellertid ett förbud i straffeloven mot hemlig avlyssning eller upptagning av samtal mellan andra. Förbudet innebär att det normalt inte är tillåtet att avlyssna eller ta upp ljud i samband med tv-övervakning om inte minst en av deltagarna i samtalet har samtyckt till det.

Den som utför tv-övervakning i strid med lagen kan straffas med böter. Brott mot upplysningsskyldigheten kan också straffas med böter.

6.1.4 Persondatalovens betydelse för kameraövervakning

Persondataloven gäller varje form av behandling av personuppgifter (bilder) i samband med kameraövervakning. Lagen gäller för offentliga myndigheter och privat verksamhet. Den gäller emellertid inte när privata personer kameraövervakar ”som en aktivitet av rent privat karakter”.

Persondatalovens bestämmelser innebär att behandling av personuppgifter i samband med tv-övervakning endast får ske om lagens grundläggande principer om god databehandlingssed, saklighet och proportionalitet är uppfyllda.

Datatilsynet har preciserat vad kravet på proportionalitet innebär:

- det ska övervägas om de önskade ändamålet kan uppnås med mindre ingripande åtgärder än tv-övervakning,
- tv-övervakning bör ske endast om det finns tungt vägande skäl för det,

- tv-övervakning ska utföras, så att det innebär ett så litet integritetsintrång för enskilda som möjligt och
- tv-övervakning bör normalt begränsas så mycket som möjligt, t.ex. så att inte övervakning sker hela dygnet om det inte är nödvändigt.

Om det är i strid med straffeloven att uppta ljud är det inte heller tillåtet enligt persondataloven.

Den som bedriver övervakning ska se till att tillfredsställande tekniska åtgärder förhindrar att övervakningsbilder missbrukas eller kommer obehöriga tillhanda. Bilder från tv-övervakning ska som huvudregel raderas inom 30 dagar.

Den som bryter mot persondatalovens regler kan straffas med böter eller fängelse upp till fyra månader. Det gäller bl.a. reglerna om saklighet, proportionalitet samt bevaring och överlåtelse av bilder från tv-övervakning.

6.2 Norge

6.2.1 Översikt över regleringen

Norge har genomfört dataskyddsdirektivet genom Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven). I lagen finns ett kapitel med bestämmelser om kameraövervakning (fjernsynsovervåking). Datatilsynet har tillsyn över personopplysningsloven.

6.2.2 Personopplysningslovens tillämpning på kameraövervakning.

Med fjernsynsovervåking avses varaktig eller regelmässig personövervakning med hjälp av fjärrstyrd eller automatisk tv-kamera, kamera eller liknande apparat. Lagen gäller inte behandling av personuppgifter som en enskild utför för rent personliga eller andra privata ändamål. Det betyder att det t.ex. är tillåtet för en villa- fastighetsägare att övervaka sin egen bostad och tomt förutsatt att kameran inte riktas mot grannens egendom eller en plats för allmänheten.

Kameraövervakning är tillåten om det finns ett sakligt behov och ett berättigat intresse av övervakning och detta intresse inte kan uppnås genom andra alternativa åtgärder. Den som avser att bedriva kameraövervakning ska göra en proportionalitetsbedömning om vinsten med övervakningen är större än den integritetskränkning som övervakningen innebär för den enskilde. Av en bestämmelse i personuppgiftsloven följer att det krävs att det föreligger ett särskilt starkt behov av övervakning för att kameraövervakning ska tillåtas av platser där en begränsad krets personer vistas. Enligt Datatilsynets vägledande anvisningar avser det t.ex. arbetsplatser. Övervakning av arbetsplatser kan godtas för att förhindra olyckor eller brott. På banker, postkontor, bensinstationer och butiker är övervakning normalt tillåtet eftersom det anses föreligga ett starkt behov av övervakning samtidigt som integritetsintresset anses vara förhållandevis lågt. Allmänna transportmedel som bussar, tåg och färjor får övervakas om det sker för att tillvarata passagerare och förarens säkerhet. Övervakning av läkarmottagningar, träningslokaler och badbassänger är normalt inte tillåtet eftersom integritetsintresset är starkt på sådana platser. Övervakning av personer som befinner sig i en "hemlig situation" är inte tillåtet. Med detta avses platser som hotellrum, omklädningsrum och toaletter.

"Offentliga områden" som vägar, gator och offentliga platser får som huvudregel endast övervakas av offentliga myndigheter.

Alla som bedriver kameraövervakning ska anmäla detta till Datatilsynet innan övervakningen påbörjas. Den som kameraövervakar är vidare skyldig att upplysa om övervakningen. Av upplysningen ska framgå vem som ansvarar för övervakningen. Övervakningsmaterial ska förvaras säkert och överföring av bilder ska också säkras. Datatilsynet rekommenderar att endast en säkerhetsansvarig har tillgång till materialet. Bildmaterial får som regel inte utlämnas till någon utomstående utan att den som är avbildad samtycker till det. Bilder får emellertid lämnas ut till polisen eller om det annars följer av lag.

Materialet ska raderas när det inte längre finns en saklig grund för att spara det, och senast sju dagar efter inspelningen. Om det är sannolikt att materialet kan komma att lämnas till polis får det sparas i 30 dagar. Övervakningsmaterial från banker och postkontor får bevaras i tre månader.

Den som behandlar personuppgifter i strid med lagen eller bryter mot bestämmelsen om upplysningsskyldighet kan dömas till böter eller fängelse upp till ett år.

6.3 Finland

6.3.1 Översikt över regleringen

I Finland finns ingen särskild lag som reglerar kameraövervakning. Finland har genomfört dataskyddsdirektivet genom personuppgiftslagen. Inte heller i personuppgiftslagen finns några särskilda regler om kameraövervakning. I strafflagen finns emellertid bestämmelser som förbjuder olovlig observation och olovlig avlyssning som kan få betydelse vid kameraövervakning. Dataombudsmannen ger anvisningar och råd om behandling av personuppgifter. Sådana anvisningar har lämnats av Dataombudsmannen om integritetsskydd vid kameraövervakning.

6.3.2 Strafflagen

Enligt strafflagen är det förbjudet att obehörigen med teknisk anordning iaktta eller avbilda en person som vistas på en hemfridskyddad plats eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller på någon annan motsvarande plats. Det är också förbjudet att på ett integritetskränkande sätt iaktta eller avbilda en person som vistas på vissa platser, som t.ex. affärslokaler och kontor.

Det är vidare förbjudet att obehörigen med teknisk anordning avlyssna eller uppta samtal, prat eller andra ljud. Skyddet gäller platser som omfattas av regler om hemfridsbrott, men också om den som pratar inte har skäl att anta att någon utomstående hör pratet.

Den som gör sig skyldig till olovlig observation eller olovlig avlyssning kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

I strafflagen finns också bestämmelser som förbjuder spridande av information som kränker privatlivet. Sådan information kan t.ex. vara bilder.

6.3.3 Personuppgiftslagens betydelse för kameraövervakning

Lagrade bilder och ljud anses som personuppgifter om en fysisk person kan identifieras med dem. Vid behandling av personuppgifter med hjälp av ett "lagrande kameraövervakningssystem" eller vid insamling av personuppgifter med andra typer av kameraövervakningssystem ska personuppgiftslagen och dess principer tillämpas. Personuppgiftslagen gäller inte behandling av personuppgifter som en fysisk person utför uteslutande för personliga eller därmed jämförbara sedvanliga privata syften.

Personuppgiftslagens bestämmelser innebär bland annat att den som använder sig av "registrerande kameraövervakning" är registeransvarig enligt personuppgiftslagen. En privatperson, ett företag eller en organisation som fungerar som registeransvarig ansvarar för att behandlingen av personuppgifterna är lagenliga. Verksamheten övervakas av Dataombudsmannen.

Enligt personuppgiftslagen ska en registerbeskrivning upprättas. Av beskrivningen ska bl.a. framgå den registeransvariges (eller företrädares) namn och kontaktinformation, ändamålet med behandlingen av personuppgifter och en beskrivning av principer för skyddet av registret. Registerbeskrivningen ska vara åtkomlig för de registrerade. Ett företag, en organisation eller en privatperson som fungerar som registeransvarig ansvarar alltid för att behandlingen av personuppgifter är laglig. Den som ger i uppdrag åt någon annan att kameraövervaka ska svara för att uppdragstagaren bedriver övervakningen lagligt.

Av Dataombudsmannens anvisningar om integritetsskydd vid kameraövervakning framgår att syftet med kameraövervakning ska definieras så att det framgår för vilket ändamål den registeransvarige samlar in och behandlar informationen. Kameraövervakning ska inte användas om uppgiften kan skötas på ett annat sätt. Bildinspelning är alltså endast tillåten om den enligt en allmän bedömning är nödvändig för att den registeransvariges på förhand definierade uppgift ska kunna genomföras.

Bilderna ska utplånas omgående när de inte längre behövs för det ursprungliga ändamålet. Dataombudsmannen rekommenderar att den registeransvarige kontrollerar behovet av att lagra bilderna senast tre dygn efter inspelningen.

Den som kameraövervakar ska lämna information om övervakningen. Av upplysningen bör framgå tillräckliga kontaktuppgifter och information om vem som upprätthåller systemet.

Personer som förekommer på bilderna har med vissa undantag rätt att få se bilderna.

I strafflagen finns bl. a. bestämmelser om personregisterbrott och brott mot tystnadsplikt. Den som bryter mot vissa av personuppgiftslagens regler och därmed äventyrar den registrerades integritetsskydd eller hans rättigheter kan straffas med böter.

6.4 Storbritannien

6.4.1 Översikt över regleringen

Storbritannien har genomfört dataskyddsdirektivet genom Data Protection Act 1998. Det finns inte någon särskild lag om kameraövervakning eller några särskilda bestämmelser härom i Data Protection Act. Datainspektionens motsvarighet, The Information Commissioner, har tillsyn över Data Protection Act och har meddelat rådgivande myndighetsföreskrifter om användning av kameraövervakning. Anvisningarna kallas CCTV Code of practice 2008.

I Storbritannien finns en särskild myndighet, the Security Industry Authority, som bl.a. verkar för att privata säkerhetsföretag upprätthåller en viss standard och effektivitet. Enligt the Private Security Act 2001 krävs det att den som för ett säkerhetsföretags räkning hanterar kameraövervakning av offentlig plats ska vara licenserad. The Security Industry Authority tillhandahåller utbildning och ansvarar för licensering. För att få en licens krävs en utbildning som anordnas av the Security Industry Authority. I utbildningen ingår dels de regler och skyldigheter som den som anordnar övervakning har att iaktta, dels utbildning i tekniska frågor.

6.4.2 CCTV Code of practice 2008

CCTV Code of practice bygger på bestämmelserna i Data Protection Act. Anvisningar syftar till att underlätta för den som kameraövervakar att uppfylla kraven i lagen. Nedan följer en kortfattad redogörelse för innehållet i CCTV Code of practice 2008.

CCTV Code of practice gäller kameraövervakning som innefattar bilder av identifierbara personer. Behandling av personuppgifter "for the purposes of that individual's personal, family or

household affairs” undantas i Data Protection Act. Det betyder att koden inte är tillämplig när en enskild övervakar sitt hem även om kameran riktas mot gatan i anslutning till bostaden. Kameraövervakning som utförs av brottsbekämpande myndigheter ”law enforcement community” omfattas inte heller av koden.

Enligt the Information Commissioner ska den som avser att använda kameraövervakning göra en bedömning av nyttan med övervakningen och det integritetsintrång det innebär för enskilda. The Information Commissioner har sammanställt ett antal punkter som bör beaktas, nämligen

- vilka syften ska uppnås med övervakningen?
- kan det önskade ändamålet uppnås med mindre integritetsingripande åtgärder än kameraövervakning?
- är det nödvändigt med bilder där enskilda personer identifieras?
- vilka frågor kan uppstå i framtiden om att lämna ut bilderna? Och hur ska sådana frågor hanteras?
- hur uppfattar de som övervakas övervakningen?
- på vilka sätt kan intrånget i enskildas integritet begränsas?

Av anvisningarna i CCTV Code of practice följer att det ska stå klart vem som ansvarar för att övervakningen uppfyller kraven i Data Protection Act. Om övervakningen anordnas av ett bolag eller en organisation är det den juridiska personen som ansvarar inte en enskild anställd. Det ska finnas en ordning för att bilderna hanteras säkert. Det ska vidare finnas en ansvarig, ”the data controller”, som ska bestämma vad som ska spelas in, hur bilderna ska användas och för vem de får visas. Han eller hon ska också se till att de som handhar utrustningen har förstått hur materialet får hanteras.

Den som kameraövervakar har en skyldighet att upplysa om övervakningen. Om ljud upptas ska det anges särskilt. The Information Commissioner anger att tydlig skyltning är ett effektivt sätt att upplysa om kameraövervakning. Skyltarna ska vara väl synliga med tydlig text. På skyltarna ska finnas uppgifter om syftet med övervakningen, vem som övervakar och kontaktuppgifter till denne. Om det är uppenbart vem som övervakar, t.ex. i en butik behöver det inte anges särskilt vem som övervakar.

Bilder får bevaras endast så länge det är nödvändigt för att uppnå syftet med övervakningen. I CCTV Code of practice anges

inte någon rekommenderad tid för hur länge bilderna får sparas. Den som har blivit inspelad på bild har rätt att, mot ersättning, få se bilderna och få en kopia av dem.

I CCTV Code of practice lämnas också allmänna rekommendationer om hur kameror bör placeras och riktas för att ge en effektiv övervakning med beaktande av enskildas integritet.

I Data Protection Act finns bestämmelser om straff.

6.5 Sammanfattande slutsatser av jämförelsen

Vid en jämförelse med de länder som redovisas i denna promemoria skiljer sig den svenska regleringen om kameraövervakning från de andra ländernas reglering på flera områden. En framträdande skillnad är att det bara är i Sverige som det krävs tillstånd för att bedriva kameraövervakning. I Sverige är länsstyrelsen tillsynsmyndighet över kameraövervakning som riktas mot plats dit allmänheten har tillträde, medan Datainspektionen utövar tillsyn vid kameraövervakning av annan plats. I de andra länderna ankommer tillsynen enbart på de myndigheter som motsvarar Datainspektionen, förutom i Danmark där även polisen har en viss tillsyn. Det är också bara i Sverige som kameraövervakning i rent privata sammanhang är reglerad. I de övriga länderna är sådan övervakning oreglerad (med undantag för straffbestämmelser).

Förutom Sverige är det endast Danmark som har en särskild lag om kameraövervakning. I Norge finns ett kapitel om kameraövervakning i personupplysningsloven. I Finland och Storbritannien är det personuppgiftslagen respektive the Data Protection Act, vilka bygger på dataskyddsdirektivet, som reglerar kameraövervakning. Den svenska regleringen är mer detaljerad än regleringen i de övriga länder som ingår i jämförelsen.

Även om de andra ländernas reglering har färre bestämmelser som tar sikte på just kameraövervakning ställs det ändå i några fall högre krav på den som bedriver övervakning än i Sverige. I flera länder krävs t.ex. att det ska upplysas om vem som ansvarar för övervakningen och anges kontaktuppgifter till denne. Den som blivit avbildad har också rätt att få ta del av bilderna. Bestämmelserna om säkerhet vid behandling av personuppgifter i dataskyddsdirektivet anses gälla för övervakningsmaterial i de övriga länderna. I Storbritannien ska den som hanterar kameraövervakning av en offentlig plats ha genomgått en utbildning och vara

licenserad. Det kan också noteras att det i flera av de andra länderna är brottsligt med olovlig filmning och fotografering. I Sverige finns inte något motsvarande straffrättsligt skydd.

7 Kameraövervakningens effekter

I utredningens uppdrag ingår att redovisa de erfarenheter avseende effekterna av kameraövervakning som har vunnits under den tid som lagen om allmän kameraövervakning har varit i kraft. Med kameraövervakningens effekter avses dels åtgärdernas effektivitet i brottspreventivt hänseende, dels hur enskilda upplever att deras trygghet och integritet påverkas av övervakningen. Detta avsnitt syftar till att belysa erfarenheter av kameraövervakning på dessa områden. Vi redovisar resultatet från tre rapporter från Brottsförebyggande rådet samt lämnar en kortfattad sammanfattning av en brittisk rapport. Därefter redogör vi för några undersökningar rörande allmänhetens inställning till kameraövervakning. Avslutningsvis lämnar vi en sammanfattning.

I kapitel 3 finns en beskrivning av hur polisen i Skåne arbetar med kameraövervakning. Vad gäller polisens erfarenheter av kameraövervakning i övrigt har vi funnit att det inte finns några uppgifter om i vilken utsträckning kameraövervakning används i det brottsutredande arbetet.

Vid våra kontakter med branschorganisationer, näringsidkare kommuner och andra brukare av övervakningskameror har dessa rapporterat sina erfarenheter av kameraövervakning. Vi redovisar inte dessa uppgifter särskilt. Det bör dock sägas att de allra flesta menar att kameraövervakning verkar brottsförebyggande. Framförallt tycks övervakningen minska skadegörelse på skolor och i kollektivtrafik. Erfarenheter från detaljhandeln visar att kameraövervakning förebygger rån, bedrägerier och stöldbrott.

7.1 Utgångspunkter

Allmän kameraövervakning syftar i de allra flesta fall till att förebygga brott. Som brottsförebyggande åtgärd kan kameraövervakning fungera på flera sätt genom att:

- avskräcka från brott
- avbryta pågående brott
- medverka till att utreda och bevisa brott
- öka tryggheten för enskilda

Kameraövervakning syftar i första hand till att avskräcka människor från att begå brott. Kameran innebär att det finns en risk för att den som begår ett brott upptäcks. I bästa fall leder det till att personer som avser att begå ett brott avstår från att göra det. Mycket talar för att risken för upptäckt och därmed kameraövervakning har störst betydelse för planerade brott, framförallt olika typer av egendomsbrott som inbrott, stöld och skadegörelse. När det gäller mer oplanerade brott exempelvis våldsbrott som sker under alkoholpåverkan tycks den avskräckande effekten ha mindre betydelse. I de fall där bilder från övervakningen visas på en bevakad monitor finns möjligheter för polisen, väktare eller andra att avstyra eller avbryta pågående brottslighet. Övervakningsmaterial kan också bidra till att utreda och bevisa brott. Att brott utreds och gärningsmän döms har stor betydelse för att övervakningen ska verka brottsförebyggande i ett längre tidsperspektiv. Slutligen kan kameraövervakning också bidra till att skapa trygghet (upplevd eller faktisk) för enskilda. Detta kan i sin tur leda till att fler människor vistas på platsen och att den sociala kontrollen förbättras vilket kan minska risken för brott. Att enskilda upplever att deras trygghet ökar är naturligtvis värdefullt även om det inte verkar brottsförebyggande. Kameraövervakning innebär emellertid också effekter för människors integritet. Enskilda kan uppleva ett intrång i den egna integriteten på ett negativt sätt som i förlängningen kan påverka deras privatliv.

Användningen av övervakningskameror i såväl offentliga som privata miljöer har ökat under senare år. Det är viktigt att lagstiftningen bygger på kunskaper om vilka brottspreventiva och andra effekter som kameraövervakning kan ha i olika situationer. Därför är det angeläget att så långt möjligt försöka att ta reda på vilka effekter övervakningen kan ha både i fråga om dess brottsföre-

byggande effekter och i fråga om hur enskilda upplever att deras trygghet och integritet påverkas av övervakningen.

Merparten av de vetenskapliga undersökningar som genomförts avser gator, torg, bostadsområden och parkeringar. Det bör påpekas att det saknas vetenskapliga undersökningar som visar effekter av kameraövervakning på andra områden, främst inomhusmiljöer, som banker, butiker, museum och liknande platser. Vilka effekter kameraövervakning har på sådana platser är därför okänt.

7.2 Brottsförebyggande rådets rapporter

I *Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte* (Brå 2003:11) presenterade Brottsförebyggande rådet de första svenska fallstudierna rörande kameraövervakning. Fallstudierna genomfördes i två typer av miljöer. Dels på parkeringar, där kameraövervakning i andra länder visat sig fungera väl, dels på gator och torg där kameraövervakning ansågs vara ett relativt nytt fenomen och där integritetsaspekten kan ha särskild betydelse. Det var framförallt kameraövervakningens effekter på brottsligheten, och konsekvenserna för tryggheten och den personliga integriteten som studerades. Det bör påpekas att de fyra fallstudier som Brottsförebyggande rådet genomfört inte visar hela det användningsområde som övervakningen kan användas till. Detta eftersom det inte var möjligt att i samtliga fall avbryta pågående brottslighet (eftersom vissa monitorer var obebakade) eller använda inspelade händelser för att klara upp brott (för att bildkvaliteten på bilderna var för dålig).

Under sommaren 2001 inleddes kameraövervakning av Möllenvångstorget i Malmö och Stadsparken i Helsingborg. Kameraövervakning i sådana typer av offentliga miljöer var då mycket ovanlig. Brottsförebyggande rådet presenterade en utvärdering av kameraövervakningens effekter på dessa platser. Uppgifter samlades in beträffande förutsättningarna för kameraövervakning (utformning av den fysiska miljön, platsens användningsområde, problembild, andra åtgärder, hur och när skedde övervakningen, spelades bilder in, kände allmänheten till övervakningen m.m.). Nyckelpersoner från bland annat polisen, kommunen och lokala nätverk intervjuaades. Vidare studerades uppgifter om polisanmälda brott som kunde antas förebyggas av kameraövervakningen på de övervakade platserna. För att kunna ta hänsyn till brottsutvecklingen i stort

studerades också uppgifter för de centrala stadsdelarna och kommunen som helhet. För att undersöka eventuella omfördelningseffekter studerades, i den mån det var möjligt och relevant, utvecklingen på platser dit brottsligheten kunde tänkas flytta. Konsekvenser för tryggheten, den personliga integriteten och upplevelsen av brottsligheten studerades med hjälp av frågeundersökningar. Frågor ställdes till befolkningen i kommunen, till besökare på torget och i parken samt till boende vid platserna. Dessutom genomfördes längre intervjuer med boende, näringsidkare, representanter för olika nätverk och brottsförebyggande aktörer.

Brottsförebyggande rådet presenterade också två fallstudier av kameraövervakning i parkeringsgarage; ett allmänt garage och ett garage i ett bostadsområde. Uppgifter samlades in beträffande förutsättningarna för kameraövervakning (utformning av den fysiska miljön, garagets användningsområde, problembild, andra åtgärder, hur och när skedde övervakningen, spelades bilder in, kände användarna till övervakningen). Väktare, den lokala polisen och användare av garagen intervjuades. Vidare studerades uppgifter om polisanmälda brott. När det gällde boendegaraget gjordes även en enkätundersökning bland de boende för att närmare studera kameraövervakningens konsekvenser för tryggheten för dem som använde garaget.

I juni 2006 fick Brottsförebyggande rådet i uppdrag av regeringen att tillsammans med Rikspolisstyrelsen planera och genomföra ett projekt om förebyggande av våld i offentliga miljöer. I *Kameraövervakning i Landskrona En utvärdering* (Brå 2009:14) utvärderar Brottsförebyggande rådet kameraövervakning i centrala Landskrona. Den anmälda brottsligheten (misshandel och personrån utomhus) studerades. Dessutom undersöktes i vilken utsträckning som polisen använde bilder från övervakningskamerorna. Slutligen intervjuades personer som bor och vistas på platsen om hur de kände trygghet kopplat till övervakningen och vad de ansåg om kameraövervakningen och kameraövervakningens effekter på brottsligheten.

7.2.1 Kameraövervakning på gator och torg

Möllevångstorget är centralt beläget i Malmö. På torget bedrivs torghandel och där ligger flera restauranger, pubar och affärer. Inom området finns många hyreslägenheter och boendestandarden är låg. Andelen ungdomar, studenter och invandrare är hög i området. Enligt polisen begicks det betydligt fler grova brott mot person och egendom på Möllevångstorget och angränsande gator än i övriga centrala delar av Malmö. I juli 2001 inleddes övervakning med tre rörliga färgkameror som täckte hela torget och ungefär ett kvarter in i de angränsande gatorna. Fastigheter och uteserveringar täcktes av ett grått fält i alla bilder. Torget övervakades kvälls- och nattetid. Bilder länkades till polisens kommunikationscentral och efter ett och ett halvt år påbörjades inspelning av bilder. Tjugo skyltar som upplyste om övervakningen sattes upp runt torget och information om övervakningen spreds i lokalpressen.

Stadsparken i Helsingborg är centralt belägen och ligger nära tåg- och färjeterminal. Många människor passerar parken som ligger mellan norra och södra delen av Helsingborgs centrum. Växtligheten var riklig och belysningen koncentrerad till gångvägarna. Runt parken finns hyreslägenheter, näringsställen och serviceverksamheter. De boende i området är socioekonomiskt mer välmående än befolkningen i övriga Helsingborg och de boende vid Möllevångstorget i Malmö. En lokal trygghetsundersökning visade att parken upplevdes som en av de mest otrygga platserna i Helsingborg och att majoriteten av kommuninvånarna var positiva till kameraövervakning. Flera brottsförebyggande och trygghetskapande åtgärder vidtogs innan kameraövervakning infördes. Växtligheten beskars, belysningen förbättrades och polisen ökade sin närvaro under vissa perioder. Kameraövervakning infördes i juni 2001 då fem fasta kameror sattes upp i parken. Kamerorna täckte parkens huvudstråk och en fontän. Övervakningen skedde kvälls- och nattetid. Bilderna spelades in och länkades till en monitor på polisens kommunikationscentral. Det lämnades uppgifter om övervakningen genom skyltning i parken och information i lokalpressen.

I september 2007 installerade Landskrona kommun 16 övervakningskameror på fem gator i centrala Landskrona. Kamerorna installerades med anledning av de höga nivåerna av våldsbrott och den låga upplevelsen av trygghet i de centrala delarna av staden. I

området vidtogs även andra brottsförebyggande åtgärder; som fält-assistenter och ordningsvakter under kvällar och helgnätter. Syftet med övervakningskamerorna var att minska våldsbrottsligheten och öka tryggheten i området. Kommunen har tillstånd att filma under helgnätter mellan klockan 21.00 och 06.00. Bilderna spelas in och sparas av kommunen i 30 dagar. Det är fråga om s.k. passiv övervakning, vilket innebär att ingen tittar på bilderna i realtid. De fem gator som kameraövervakas i Landskrona ligger i ett område som polisen kallar "trekanten". Inom detta kvadratkilometer stora område sker hälften av alla anmälda våldsbrott utomhus i kommunen. De fem kameraövervakade gatorna har identifierats som extra utsatta inom detta område.

Slutsatser effekter på brottsligheten

De polisanmälda brotten på Möllevångstorget minskade kraftigt efter det att kameraövervakning infördes. Det genomsnittliga antalet anmälda brott på torget före övervakningen var omkring 170 brott per år. Närmare en tredjedel av brotten var brott mot person och omkring två tredjedelar var stöldbrott och skadegörelse. Året efter det att kamerorna sattes upp minskade antalet brott på torget med 40 procent, till omkring 100 anmälda brott. Störst var minskningen av brott mot person, som halverades jämfört med de föregående åren. Även stöldbrotten minskade tydligt. Det visade sig också att anmälda brott mot person minskade något även i de omkringliggande kvarteren under det först året med övervakning av torget. Efter första halvåret med kameraövervakning ökade emellertid de anmälda brotten något på Möllevångstorget. Det kan bero på att kamerornas förebyggande effekt minskade men hänger mest troligt samman med en förväntad säsongsökning och en generell ökning av brottsligheten i centrala Malmö. Såväl besökare som boende och näringsidkare vid Möllevångstorget upplevde att problemen på torget minskade något.

Antalet anmälda brott i Stadsparken i Helsingborg var betydligt lägre än på Möllevångstorget. Här minskade inte heller de polis-anmälda brotten tydligt efter det att kameraövervakning infördes. En förklaring kan vara att antalet brott i parken minskade redan året innan övervakningen i samband med att det infördes en tillfällig vaktpatrullering. Före åtgärden anmäldes i genomsnitt 40 brott per år och året efter anmäldes 36 brott. Något mer än

hälften av de anmälda brotten var brott mot person. Det totala antalet brott i Stadsparken ökade kraftigt under fjärde och femte kvartalet efter införandet av kameraövervakning. Det skulle kunna tyda på att kameraövervakningens förebyggande effekt minskade, men det kan också bero på att dessa kvartal inföll under sommaren då brotten normalt ökar i parken. Eftersom antalet anmälda brott i Stadsparken var relativt lågt är det svårt att dra några säkra slutsatser om kameraövervakningens brottsförebyggande effekter. Uppgifterna visar emellertid att den inte har lett till en tydlig minskning av den polisanmälda brottsligheten. Besökare i Stadsparken i Helsingborg upplevde dock att problemen minskade något. Av de boende runt parken upplevde 40 procent att problemen minskade sedan kameraövervakning infördes.

I Landskrona ökade de anmälda våldsbrotten utomhus med 70 procent (37 anmälda våldsbrott) på de kameraövervakade gatorna under det första året. Framför allt ökade misshandel utomhus mot män i fall där personerna inte kände varandra sedan tidigare. Merparten av brotten begicks under helgnätter. En ganska stor del av den totala ökningen av våldsbrott på de kameraövervakade gatorna kan förklaras med att krogrelaterat våld utomhus ökade samt fall där ungdomar begått våldsbrott utomhus. Det är alltså inte kameraövervakningen i sig som har ökat de anmälda våldsbrotten, däremot har kameraövervakningen inte lett till en minskning av anmälda våldsbrott. Några överflyttningseffekter, tycks inte ha skett. Omkringliggande områden hade inte samma ökning av anmälda våldsbrott under perioden som de kameraövervakade gatorna. Det faktum att antalet anmälda våldsbrott inte ökat i det omkringliggande området, men ökat kraftigt i det kameraövervakade området, stärker bilden av att övervakningen inte gett några positiva effekter på nivåerna av anmälda våldsbrott.

Brottsförebyggande rådet uppskattar att 43 av de anmälda våldsbrotten som begicks på de övervakade gatorna under det första året av kameraövervakning bör ha filmats. Trots det har polisen i Landskrona endast begärt ut bilder av kommunen från övervakningskamerorna i fem ärenden under det första året med kameraövervakning. Av dessa fem ärenden rörde sig endast ett om ett våldsbrott och i det fallet gick inte bilderna att använda. Nästan två tredjedelar av alla anmälda våldsbrott på de kameraövervakade gatorna bör ha filmats av övervakningskamerorna. Dessa bilder har alltså inte använts i någon större utsträckning. Polisens förklaring till att övervakningskamerorna inte använts för att klara upp brott

är att informationen inom polisen om denna möjlighet varit för dålig. En annan möjlig förklaring är att polisen själv inte äger övervakningskamerorna eller bilderna från kamerorna och att frågan därför inte har uppmärksamats på det sätt som den borde.

Slutsatser effekter på tryggheten och integriteten

Några år före kameraövervakningen inleddes gjordes så kallade trygghetsundersökningar bland invånarna i Malmö och Helsingborg. I båda fallen svarade närmare 70 procent att de skulle känna sig tryggare om polisen kameraövervakade vissa centrala delar i städerna. Brottsförebyggande rådet gjorde sedan frågeundersökningar bland besökare och boende vid Möllevångstorget och Stadsparken före och efter införandet av övervakningen.

Tryggheten bland besökare, boende och näringsidkare på Möllevångstorget tycktes öka något efter det att kamerorna sattes upp. Femton månader efter införandet hade andelen besökare som kände sig mycket trygga när de gick ensamma över torget i mörkret ökat från knappt 30 till närmare 40 procent. Antalet besökare som ibland undvek platsen på grund av otrygghet hade minskat från omkring var tredje till var sjätte person. Även i Stadsparken i Helsingborg ökade den upplevda tryggheten något. Andelen besökare som kände sig mycket eller ganska trygga när de gick ensamma genom parken när det var mörkt ökade från 40 till 45 procent. Antalet besökare som ibland undvek platsen på grund av otrygghet hade minskat från närmare 60 till 50 procent. Fler personer trodde att de skulle känna sig tryggare med övervakning än som faktiskt gjorde det när den var införd. Det gäller både Möllevångstorget och Stadsparken.

I de trygghetsundersökningar som gjordes bland invånarna i Malmö och Helsingborg några år innan införandet av kameraövervakningen framgick att majoriteten var positiv till övervakningen. Närmare två tredjedelar svarade att de inte skulle uppleva att övervakningen skulle göra intrång i deras personliga integritet när de vistades på platsen. Endast var tionde svarade att övervakningen skulle göra mycket intrång i integriteten. Även Brottsförebyggande rådets undersökningar visade att de flesta besökare, näringsidkare och boende runt Möllevångstorget och Stadsparken inte upplevde att kameraövervakningen innebar en kränkning av den personliga integriteten. Omkring en femtedel av besökarna på Möllevångs-

torget hade emellertid något emot övervakningen och knappt 20 procent av de boende tyckte att åtgärden var dålig, främst på grund av att de upplevde den som integritetskränkande. I Stadsparken var en ännu större andel av besökarna positiva till kameraövervakning än på Möllevångstorget. Även de boende och näringsidkare som intervjuades runt parken tyckte att övervakningen var bra.

Brottsförebyggande rådet sammanfattade också en undersökning som Svenska Gallupinstitutet utförde 2002 bland ett urval av landets vuxna befolkning. Undersökningen visade att en majoritet av befolkningen, mer än 80 procent, accepterade ökad TV-övervakning i butiker, taxibilar, museer och på parkeringar om övervakningen leder till minskad brottslighet. Ökad övervakning av parker, gator och torg samt allmänna kommunikationsmedel accepterades av omkring 75 procent av de tillfrågade. Minst accepterad var TV-övervakning på offentliga toaletter (34 %) och av förvaringsskåp i offentliga omklädningsrum (47 %).

I Landskrona gjordes en intervjustudie med 100 personer som, vid intervjutillfället (oktober 2008), vistades på de gator som kameraövervakades. Kännedomen om kamerorna bland de intervjuade var god och över 90 procent tyckte att kameraövervakningen är och har varit ganska eller mycket bra. Det var få som i någon aspekt upplevde kameraövervakningen som negativ. Nästan hälften (47 %) av de personer som intervjuades kände sig tryggare i och med kameraövervakningen. Cirka 40 procent tyckte inte att tryggheten hade påverkats och endast sju personer uppgav att de känt sig mer otrygga. De intervjuade hade tidigare upplevt problemen med brott och ordningsstörningar som stora i det område som kameraövervakades, och trots att de anmälda våldsbrotten ökade med 70 procent på de aktuella gatorna upplevde över en tredjedel av de intervjuade att problemen hade minskat. Ytterligare en tredjedel upplevde problemen som oförändrade och endast fem procent upplevde att problemen hade ökat under det första året med kameraövervakning. I materialet skilde sig svaren något mellan olika ålderskategorier. Yngre personer tenderade att vara något mer kritiska mot övervakningen och de upplevde problem som brott och ordningsstörningar i området som mer allvarliga än vad de äldre gjorde. De yngre kände sig även i högre grad otrygga och ansåg inte att problemen förändrats i lika stor utsträckning som de äldre. En förklaring till skillnaderna kan vara att yngre personer i högre utsträckning vistas på de platser där de flesta våldsbrotten

utomhus sker och vid de tider då brotten äger rum. De som oftare vistas i centrala Landskrona under helgnätter lär också ha upplevt den faktiskt ökningen av anmälda våldsbrott i högre utsträckning än de som inte vistas där.

7.2.2 Kameraövervakning på parkeringar

Studierna rörde två garage; ett allmänt garage och ett garage i ett bostadsområde. Boendegaraget låg i ett bostadsområde i en medelstor svensk kommun och inrymde 160 parkeringsplatser. I syfte att förebygga fordonsrelaterade brott och att höja säkerheten för de boende påbörjades kameraövervakning år 2000. I samband med att kameraövervakning infördes började ett vaktbolag att kontrollera garaget under kvällar och helger, något som inte skett tidigare. I garaget installerades fyra lådor för övervakningskameror, men endast en låda innehöll en kamera. Kameran var kopplad till en monitor och inspelning skedde nattetid. Det fanns ingen som regelbundet tittade på monitorn. Tydliga skyltar om att kameraövervakning bedrevs fanns utanför garagets infart och i trapphusen intill garaget.

Det allmänna garaget var placerat centralt i en av landets större städer och hade 190 parkeringsplatser. Syftet med kameraövervakningen, som påbörjades i slutet av 1999, var att förebygga fordonsrelaterad brottslighet och förhindra att obehöriga uppehöll sig i garaget. Ett vaktbolag hade patrullerat i garaget nattetid innan kamerorna sattes upp och fortsatte med det även sedan kameraövervakning hade påbörjats. Någon annan brottsförebyggande åtgärd vidtogs inte. Fyra fasta kameror täckte större delen av garaget och inspelning skedde dygnet runt. Kamerorna var kopplade till en obebakad monitor. I garaget fanns ganska få skyltar som upplyste om övervakningen, det fanns t.ex. inte någon vid garagets infart. Flera av det mindre antal användare som intervjuades kände inte till att garaget kameraövervakades.

Slutsatser effekter på brottsligheten

Resultatet visade att de anmälda fordonsrelaterade brotten i boendegaraget mer än halverades (från 44, resp. 19 åren före åtgärden till 7 resp. 11 åren efter åtgärden) i samband med att

kameraövervakning infördes. Detta stämde också med användarnas egna upplevelser av situationen. Drygt 80 procent av dem ansåg att problemen i garaget hade minskat sedan kameraövervakningen infördes.

I det allmänna garaget varierade antalet anmälda brott kraftigt mellan olika år och också mellan olika kvartal vilket försvårade tolkningen av uppgifterna. Sammantaget var minskningen av antalet brott i det allmänna garaget (10 %) inte alls lika tydlig som i boendegaraget och slutsatsen blev att kameraövervakningen troligen inte hade haft några effekter på brottsligheten.

Slutsatser effekter på tryggheten och integriteten

Av intervjuer med nyckelpersoner framkom att de boende kände sig otrygga i boendegaraget innan kameraövervakningen startade. Enligt den enkätundersökning som gjordes bland de boende i området efter det att kameraövervakning infördes tyckte 80 procent av användarna att kamerorna hade bidragit till ökad trygghet i garaget. Undersökningen visade också att drygt 90 procent av de boende var positiva till kameraövervakning av garaget. De som uppgav att de var negativa var det för att de hade hört att det fanns brister med utrustningen. Beträffande det allmänna garaget gjordes ingen motsvarande undersökning om användarnas trygghet och inställning till kamerorna. Däremot intervjuades ett mindre antal användare och ingen av dem hade något emot kameraövervakning i garaget.

7.2.3 Kameraövervakning och brottsprevention, Brottsförebyggande rådet, Rapport 2007:29

Brottsförebyggande rådet anlidade två internationella forskare (Brandon C. Welsh, docent vid Department of Criminal Justice and Criminology, University of Massachusetts, USA och David P. Farrington, professor i kriminalpsykologi vid Institute of Criminology, University of Cambridge, UK) för att göra en systematisk genomgång av den befintliga forskningen om brottsförebyggande effekter av kameraövervakning. Forskarna sökte upp och lade samman samtliga utvärderingar på området de kunde finna med hög vetenskaplig kvalitet. De redogjorde för vilken forskning

som finns och vilka sammantagna effekter som utvärderade försök med kameraövervakning har visat sig ha på brottslighet. Resultatet presenterades i *Kameraövervakning och brottsprevention* (Brå 2007:29). Här lämnas en kortfattad redogörelse av resultatet.

I genomgången ingick 44 utvärderingar. Av dessa utfördes 41 i stadskärnor, städer eller större tätorter, Public housing (Public housing är statliga eller kommunala bostadsprojekt i form av både hyres- och köpelägenheter eller hus för personer med begränsade ekonomiska resurser som har svårt att ta sig in på den privata bostadsmarknaden, t.ex. familjer med låga inkomster, äldre eller funktionshindrade), kollektivtrafik och parkeringsplatser. De återstående tre utvärderingarna genomfördes i bostadsområden och på ett sjukhus.

Stadskärnor i städer och större tätorter

Tjugotvå utvärderingar av kameraövervakning i centrum av städer och större tätorter uppfyllde kraven för att ingå i undersökningen. Av dessa utvärderingar genomfördes 17 i Storbritannien, tre i USA, en i Sverige (Möllevångstorget) och en i Norge. Utvärderingarna utfördes under åren 1995–2007. I tio av de 22 utvärderingarna bedömdes kameraövervakning ha en önskvärd effekt på brottsligheten, i fem bedömdes kameraövervakning ha en icke önskvärd effekt och i en utvärdering bedömdes kameraövervakning ha blandade effekter. I de övriga sex utvärderingarna bedömdes kameraövervakning ha nolleffekt eller osäker effekt på brottsligheten. När data lades samman från de 20 studier för vilka man kunde beräkna effektstorleken visade det sig att kameraövervakning ledde till en liten men signifikant minskning av brottsligheten i stadskärnor i städer och stora tätorter. Antalet brott i försöksområdena minskade med 7 procent jämfört med kontrollområdena.

Public housing

Nio utvärderingar som genomfördes i bostadsområden (Public housing) uppfyllde kraven för att ingå i undersökningen. Sju av utvärderingarna genomfördes i Storbritannien och två i USA. Utvärderingarna genomfördes under åren 1978–2005. Utöver

kameraövervakning som huvudsaklig insats ingick andra åtgärder endast i tre av försöken (exempelvis ungdomsprojekt, förbättrad belysning). Utvärderingarna av kameraövervakning i bostadsområden visade ett blandat resultat för hur effektiv kameraövervakning är för att minska brottsligheten. Tre av utvärderingarna visade att kameraövervakning har en önskvärd effekt på brottsligheten, två att effekten var oönskad, tre att effekten var osäker och en visade på nolleffekt. När data lades samman från de åtta studier för vilka man kunde beräkna effektstorleken visade det sig att kameraövervakning ledde till en liten men signifikant minskning av brottsligheten i statliga och kommunala bostadsområden. I försöksområdena minskade brottsligheten med 7 procent jämfört med kontrollområdena.

Kollektivtrafik

Samtliga utvärderade försök med kameraövervakning i kollektivtrafik genomfördes i tunnelbanesystem under åren 1980, 1992 och 1997; tre i Londons tunnelbana och en i Montreals tunnelbana. I London ingick andra åtgärder än kameraövervakning (skyltning, patrullerande poliser och larm). Utvärderingarna av kameraövervakning i tunnelbanesystemen gav motstridiga belägg för den brottsförebyggande effektiviteten: två hade önskvärd effekt, ett hade ingen effekt och ett hade icke önskvärd effekt på brottsligheten. När data från studierna lades samman fanns det belägg för att kameraövervakning ledde till en ganska stor, men ej signifikant minskning av brottsligheten i tunnelbanesystemen. Brottsligheten minskade med 23 procent i försöksområdena jämfört med kontrollområdena.

Parkeringsplatser

Sex utvärderingar av projekt med kameraövervakning på parkeringsplatser uppfyllde kraven för att ingå i analysen. Samtliga försök genomfördes i Storbritannien mellan tidigt 1980-tal och det tidiga 2000-talet. I varje projekt kompletterades kameraövervakningen med andra åtgärder, exempelvis förbättrad belysning, inhägnande, nya betalssystem samt säkerhetspersonal. Fem av försöken hade önskvärd effekt och ett hade icke önskvärd effekt på

brottsligheten. Det visade sig att brottsligheten minskade med 51 procent i försöksområdena jämfört med kontrollområdena.

Övriga miljöer

I denna grupp ingick kameraövervakning i andra offentliga miljöer i Storbritannien: två bostadsområden och ett sjukhus. Bostadsområdena, som utvärderades 2005, var ett ekonomiskt krisdrabbat område i utkanten av en stad och en stadsdel med blandade ekonomiska förutsättningar. Resultaten visade en signifikant önskvärd effekt på brottsligheten i det förstnämnda området och en närapå signifikant icke önskvärd effekt på brottsligheten i det andra området.

Den enda utvärdering av kameraövervakning som genomfördes på ett sjukhus i en engelsk stad 2005 visade en önskvärd, men ej signifikant effekt på brottsligheten.

7.3 Brittiska Home Office studie av kameraövervakning

Brittiska Home Office gav år 2001 forskare i uppdrag att analysera bland annat effekterna av kameraövervakning i landet. Resultatet presenterades i februari 2005 (Gill, Spriggs, Assessing the impact of CCTV, Home Office Research Study 292). I rapporten redovisades ett antal utvärderingar avseende kameraövervakningens brottsförebyggande effekter. (Samtliga dessa utvärderingar ingår i Brottsförebyggande rådets rapport *Kameraövervakning och brottsprevention*, Brå 2007:29). I den brittiska rapporten konstaterades att kameraövervakning minskar brottsligheten något. Den största minskningen noterades på bilparkeringar. Liksom Brottsförebyggande rådet konstaterade forskarna att kameraövervakning tycks ha störst effekt på planerad brottslighet, som rån, fordonsrelaterade brott, stöld och skadegörelse, medan effekten uteblir för mer spontan (ofta alkoholrelaterad) brottslighet som misshandel och ordningsstörningar. Resultatet gav endast litet stöd för teorin att brottsligheten överflyttades från kameraövervakade områden till andra områden. Av attitydundersökningar bland allmänheten drogs slutsatsen att det fanns litet belägg för att kameraövervakning minskade människors rädsla för brott.

I rapporten slog forskarna fast att studierna visar att kameraövervakning är ett ineffektivt redskap om målet är att minska brottslighet generellt och öka människors trygghet. Samtidigt påpekades att det är ett komplext arbete att utvärdera brottsförebyggande effekter och att kameraövervakningens effekter kanske är de mest svårbedömda. Det betonades att kameraövervakning är redskapet men att de som planerar, genomför, handhar och bedriver kameraövervakning också har möjlighet att påverka kameraövervakningens effekter.

7.4 Allmänhetens inställning till kameraövervakning

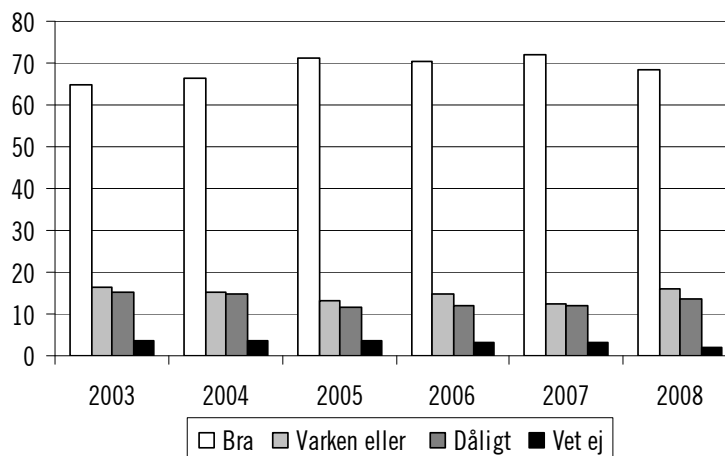
7.4.1 Allmänhetens inställning till ökad TV-bevakning på offentliga platser åren 1995–2008

Sedan 1995 (med undantag för 1996) har Forskningsgruppen för samhälls- och informationsstudier (FSI) ställt en fråga till ett urval av landets vuxna befolkning om vad de tycker om ökad TV-bevakning på offentliga platser (FSI använder uttrycket TV-bevakning i stället för kameraövervakning). Frågan gäller ökad TV-bevakning generellt utan att det anges något syfte med bevakningen. Antalet svarande varierar från drygt 1 000 till drygt 6 000 personer per år.

I kameraövervakningsutredningens betänkande (SOU 2002:110 *Allmän kameraövervakning*) redovisades allmänhetens inställning för mätperioden 1995–2002. Under hela mätperioden uppgav något mer än hälften av de tillfrågade att de var positiva till ökad TV-bevakning på offentliga platser. Det visade sig att andelen som var positiva till ökad TV-bevakning på offentliga platser ökade under perioden: från ca 50 procent 1995 till drygt 60 procent 2002. Samtidigt minskade andelen tveksamma, medan andelen som var negativa till ökad TV-bevakning på offentliga platser (omkring 20 %) inte förändrades mycket.

Motsvarande värden för åren 2003–2008 redovisas i tabellen på nästa sida.

Figur 7.1 Allmänhetens inställning till kameraövervakning



Källa: Forskningsgruppen för Samhälls- och Informationsstudier (FSI).

Av värdena följer att andelen som är positiva till ökad TV-bevakning på offentliga platser har fortsatt att öka. Sedan 2005 har omkring 70 procent av de tillfrågade uppgett att de tycker att ökad TV-bevakning på offentliga platser är bra. Samtidigt har de som uppger att de är negativa till ökad TV-bevakning på offentliga platser minskat. Sedan 2004 är det färre än femton procent av de tillfrågade som har uppgett att de är negativa till ökad TV-bevakning på offentliga platser. Andelen som har svarat ”vet inget alls om detta” har minskat och är endast 1,9 procent för 2008.

7.4.2 Statistiska centralbyrån och Integritetsskyddskommitténs undersökning om skyddet för den personliga integriteten

På uppdrag av Integritetsskyddskommittén genomförde Statistiska centralbyrån (SCB) under tiden september–december 2006 en enkätundersökning (SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten*, bilaga 4). Enkäten besvarades av drygt 1 000 slumpvis utvalda personer av den svenska befolkningen i åldern 18–79 år. Syftet med undersökningen var att få en ungefärlig uppfattning om allmänhetens inställning till behovet av skydd för den personliga integriteten, särskilt när detta behov kommer i konflikt med andra behäftansvärda intressen. I enkäten ställdes fem frågor om kamera-

övervakning på allmänna platser. Enkätsvaren visade på en mycket positiv inställning till kameraövervakning i syfte att minska brottsligheten. Hela 97 procent av de tillfrågade ansåg att kameraövervakning ska vara tillåten på allmän plats om det behövs för att förhindra grov brottslighet som misshandel, rån, våldtäkt och narkotikalangning. Även när det gällde mindre allvarlig brottslighet som klotter, skadegörelse och snatteri ansåg en stor majoritet (87 %) att kameraövervakning ska vara tillåten på allmän plats om det behövs för att förhindra eller avslöja sådana brott. Så många som 71 procent av de tillfrågade ansåg att kameraövervakning ska vara tillåten på allmän plats om det behövs för att minska antalet hastighetsöverträdelser i trafiken. En mycket stor majoritet (90 %) tyckte också att kameraövervakning ska vara tillåten på allmän plats om det behövs för att folk ska känna sig tryggare.

De tillfrågade fick också svara på hur de skulle uppleva att bli filmade när de besökte en familj, i vars bostad övervakningskameror placerats i syfte att skydda mot inbrott. Här ansåg åtta procent att det skulle vara så obehagligt att de inte skulle komma på besök någon mer gång. Många (42 %) ansåg att de skulle vara en aning obehagligt men inte så mycket att det skulle påverka deras beteende. En fjärdedel ansåg att det inte skulle vara obehagligt över huvudtaget och 27 procent menade att det var något man måste vänja sig vid i dagens samhälle.

7.4.3 Ungdomar och integritet

Datainspektionen har sedan 2007 låtit forsknings- och konsultföretaget Kairos Future AB studera ungdomars (14–18 år) inställning till integritet. Vi sammanfattar här resultatet av två rapporter (*Ungdomar och integritet – 2008*, och *Ungdomar och integritet 2009*, Datainspektionens rapport 2009:1) Drygt 500 ungdomar har svarat på frågor. I undersökningarna har bland annat ingått frågor om kameraövervakning. Av undersökningarna kan man dra slutsatsen att ungdomar generellt har en positiv inställning till kameraövervakning och att denna tolerans har ökat. En majoritet anser att ”det är värt priset” att bli kameraövervakad om det kan skapa en tryggare miljö.

En klar majoritet (85 %) anser att kameraövervakning är acceptabel för att förhindra grov brottslighet som misshandel, rån och våldtäkt. En majoritet (65 %) anser också att kameraövervakning är

acceptabel för att förhindra hastighetsöverträdelser i trafiken. De flesta tycker att det är ”okej” med kameraövervakning i offentliga miljöer där övervakningen kan förväntas ge en extra trygghet, som tunnelbana och buss (73 %) och allmänna torg (58 %). 44 procent av de tillfrågade anser att det är ”okej” med kameraövervakning på skolgårdar och i skolkorridorer.

Samtidigt finns det platser där ungdomarna inte anser att det är acceptabelt med kameraövervakning. Toleransen för kameraövervakning i syfte att se om enskilda sopsorterar rätt, om kompisar finns på ungdomsgården eller en viss klubb eller om folk städar i tvättstugan är betydligt lägre (10–27 %). Endast 14 procent av de tillfrågade anser att det är acceptabelt med kameraövervakning av offentliga toaletter.

I sammanhanget kan nämnas en undersökning som Svenska Stöldskyddsföreningen låtit utföra bland elever, föräldrar och rektorer i gymnasieskolor (Attityder till Kameraövervakning, SSF – Svenska Stöldskyddsföreningen 2009-06-16). Enligt undersökningen skulle 90 procent av eleverna ge sin tillåtelse till kameraövervakning såväl utomhus som på vissa platser inomhus på skolan, om det var föreskrivet i lag att endast en säkerhetsansvarig fick titta på övervakningsmaterialet.

7.5 Sammanfattning

7.5.1 Brottsförebyggande effekter

Av de svenska fallstudier som redovisats i detta kapitel följer att kameraövervakning kan minska brottsligheten. Den bästa effekten har uppnåtts på en parkering. I ett garage minskade fordonsrelaterade brott kraftigt med närmare 80 procent sedan kameraövervakning införts. Å andra sidan visade kameraövervakning i ett annat garage inte någon effekt alls på brottsligheten. Studierna beträffande kameraövervakning på gator och torg visade varierande effekt på brottsligheten. På Möllevångstorget i Malmö minskade de polisanmälda brotten generellt med 40 procent under det första året med kameraövervakning. Andra förändringar som skedde i området kan ha bidragit till minskningen, men troligen endast i begränsad omfattning. Några överflyttningseffekter, det vill säga att brotten i stället begicks på närliggande platser, tycks inte ha skett. I Stadsparken i Helsingborg tycks kameraövervakning där-

emot inte ha lett till att de anmälda brotten minskade. Förutsättningarna i Stadsparken skiljde sig emellertid från Möllevångstorget. I Stadsparken täckte kamerorna bara gångstråk i parken, medan övervakningen på Möllevångstoreget täckte i stort sett hela platsen. På Möllevångstorget var också antalet anmälda brott betydligt fler än i Stadsparken, vilket innebar att utrymmet för en minskning var större på torget.

På Möllevångstorget i Malmö pågår kameraövervakningen fortfarande. Polisen menar att antalet anmälda brott på Möllevångstorget inte längre påverkas av kamerorna. Det är mycket sällan som övervakningsmaterial från kamerorna används i brottsutredningar. Enligt polisen har kamerorna förlorat sin avskräckande effekt eftersom de inte används för att klara upp brott.

I Landskrona visade kameraövervakningen inga effekter på våldsbrotten, tvärtom ökade de anmälda våldsbrotten utomhus med 70 procent. Den totala ökningen kan till en ganska stor del förklaras med en ökning av krogrelaterat våld utomhus samt att en grupp ungdomar har begått våldsbrott utomhus. Några överflyttningseffekter tycks inte ha skett i Landskrona heller. Omkringliggande områden hade inte samma ökning av anmälda våldsbrott under perioden som de kameraövervakade gatorna, vilket stärker bilden av att övervakningen inte har gett några positiva effekter på nivåerna av anmälda våldsbrott.

Även den internationella forskningsgenomgång som Brottsförebyggande rådet har låtit genomföra visar att kameraövervakning har en liten, men signifikant önskvärd effekt på brottsligheten. Också i denna studie blev resultatet att kameraövervakning är mest effektiv för att minska brott på parkeringsplatser. Slutligen visar även den brittiska studie som utfördes på uppdrag av Home Office att kameraövervakning minskar brottsligheten något.

Det går inte att dra några entydiga slutsatser av de undersökningar som finns att kameraövervakning minskar brottsligheten generellt. Mycket talar dock för att kameraövervakning kan vara effektiv i det brottsförebyggande arbetet. Kameraövervakning har sannolikt störst betydelse för planerade brott, framförallt olika typer av egendomsbrott som inbrott, stöld och skadegörelse. När det gäller mer oplanerade brott exempelvis våldsbrott som sker under alkoholpåverkan tycks övervakningen ha mindre betydelse.

Det visade sig att polisen i princip inte använde sig av övervakningsbilder i Landskrona. I övrigt saknas det undersökningar om i vilken utsträckning kameraövervakning bidrar till att brott klaras

upp. Det är vidare okänt i vilken mån kameraövervakning leder till att pågående brott avbryts.

Studierna visar att kameraövervakningens brottsförebyggande effektivitet kan vara beroende av många faktorer. Detta framhålls också i den brittiska studien som pekar på att de som planerar, genomför, handhar och bedriver kameraövervakning har möjlighet att påverka övervakningens effektivitet. Brottsförebyggande rådet har, utifrån de svenska fallstudierna, tidigare erfarenheter och den systematiska forskningsgenomgången, uttalat ett antal rekommendationer. Nedan följer en sammanfattning av dessa rekommendationer.

- Kameraövervakning bör föregås av en analys av problembilden och av förutsättningarna för att just kameraövervakning skulle kunna bidra till att problemen minskar.
- Kameraövervakning verkar ha störst möjlighet att bidra till att brottsligheten minskar på platser där brottsligheten från början är hög. Detsamma gäller i fråga om tryggheten. Att använda kameraövervakning för att ytterligare minska brottsligheten eller öka tryggheten där situationen redan är förhållandevis god, ger sannolikt endast begränsade effekter, om ens några.
- Kameraövervakning verkar lämpa sig bäst för platser där brottsligheten är förhållandevis koncentrerad och där det är möjligt att täcka hela det aktuella området med kameror. Kamerornas täckning bör vara, eller i vart fall uppfattas som god. I överskådliga miljöer krävs flera kameror och utomhus krävs ofta att växtlighet röjs undan. För god bildkvalitet krävs exempelvis många gånger förstärkt belysning.
- Kännedomen om kameraövervakningen bör vara god bland dem som kan komma att beröras av den. Många och tydliga skyltar och även andra informationskanaler bör användas i samband med att åtgärden införs.
- Kameraövervakningens avskräckande effekt blir troligen större om det finns möjlighet att avbryta eller klara upp brott med hjälp av övervakningen. Inspelning av bilder bör därför ske. Mycket talar också för att publicitet om brott som klarats upp med hjälp av kameraövervakning, kan bidra till minskad brottslighet.

7.5.2 Effekter för enskildas trygghet och integritet

Det finns få undersökningar om hur enskilda upplever att kameraövervakning ökar deras känsla av trygghet. Brottsförebyggande rådets undersökningar med anledning av kameraövervakning i ett boendegarage samt på Möllevångstorget i Malmö, Stadsparken i Helsingborg och i centrala delar av Landskrona talar för att den upplevda tryggheten hos enskilda ökar med kameraövervakning. Samtidigt är det inte ovanligt att människor tror att deras trygghet ska öka mer med kameraövervakning än vad den faktiskt gör, vilket var fallet i Stadsparken och på Möllevångstorget. Den brittiska studien gav också litet stöd för att kameraövervakning minskade människors rädsla för brott.

Vi har redovisat några undersökningar som belyser allmänhetens generella inställning till kameraövervakning på allmänna platser. Det finns också undersökningar som rör specifika platser som Möllevångstorget i Malmö, Stadsparken i Helsingborg och i centrala delar av Landskrona. I samtliga undersökningar är majoriteten av de tillfrågade positiva till kameraövervakning. Enligt FSI:s undersökning tycker numera omkring 70 procent av den vuxna befolkningen att det är bra, medan färre än femton procent tycker att det är dåligt med ökad kameraövervakning på offentliga platser. Brottsförebyggande rådets undersökningar rörande kameraövervakning av Möllevångstorget visade emellertid att omkring tjugo procent av besökarna hade något emot övervakningen och att lika många av de boende upplevde övervakningen som integritetskränkande.

När det anges att syftet med kameraövervakningen är brottsförebyggande är acceptansen mycket hög. I SCB:s undersökning (2006) tyckte 97 procent av de tillfrågade att kameraövervakning ska vara tillåten på allmän plats om det behövs för att förhindra grov brottslighet som misshandel, rån, våldtäkt och narkotikalangning. Motsvarande andel för ungdomar är, enligt en av de studier Datainspektionen låtit göra, 85 procent. När det rör mindre allvarlig brottslighet minskar acceptansen för kameraövervakning något. Kameraövervakning för att förhindra hastighetsöverträdelser accepteras av 71 procent av de tillfrågade i SCB:s undersökning och av 65 procent av ungdomarna.

Slutsatsen av de redovisade undersökningarna är att en klar majoritet av befolkningen förefaller att vara positiv till kameraövervakning på många platser dit allmänheten har tillträde.

Tendensen tycks också vara att allt fler människor accepterar kameraövervakning på allmänna platser. Av FSI:s undersökningar följer att andelen positiva har ökat konstant sedan 1995. Samtidigt är det tydligt att toleransen för kameraövervakning är mindre på platser där människor är mer privata. Det rör sig exempelvis om privatbostäder och ungdomsgårdar. Platser där människor normalt inte iakttas av andra som toaletter och omklädningsrum hör också hit. Som tidigare nämnts finns det få undersökningar om allmänhetens inställning till kameraövervakning på sådana platser. Det saknas också vetenskapliga undersökningar som är inriktade på inomhusmiljöer som banker, butiker, museer och liknande platser.

Överväganden och förslag

8 Några utgångspunkter

8.1 Huvudprinciperna i lagen om allmän kameraövervakning ska stå fast

Bedömning: Syftet med lagen bör vara att kameraövervakning ska kunna bedrivas effektivt samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

För kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde bör som huvudregel krävas tillstånd.

Utöver ett klart preciserat övervakningsbehov för ett godtagbart ändamål bör krävas att övervakningsintresset har sådan tyngd att det integritetsintrång som övervakningen kan medföra får accepteras.

Kameraövervakning bör utgöra ett komplement till andra brottsförebyggande åtgärder.

I 1 § lagen om allmän kameraövervakning slås fast att allmän kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet. I tidigare förarbeten har det varit en uttalad eller outtalad utgångspunkt att övervakning innebär en kränkning av den enskildes personliga integritet. En grundläggande princip är att medborgarna i möjligaste mån ska vara skyddade från integritetskränkande kontroll och insyn. Det är alltså de enskildas personliga integritet som ska skyddas. Ett syfte med lagen är därför att skapa ett tillfredställande integritetsskydd.

En utgångspunkt i våra direktiv är att det även i fortsättningen ska finnas en reglering av kameraövervakning som balanserar nyttan med övervakning mot skyddet av den personliga integriteten. För att uppnå dessa syften krävs att kameraövervakning står under någon form av offentlig kontroll. Med en oreglerad kameraövervakning finns det en överhängande risk att integritetshänsynen hamnar i bakgrunden. Det är också särskilt uttryckt i direktiven att

det inte finns tillräckliga skäl att frångå systematiken med krav på tillstånd som huvudregel vid övervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Även framöver bör det därför, som huvudregel, gälla en ordning med tillstånd och anmälningsplikt samt regler för tillsyn.

Våra direktiv anger vidare att en utgångspunkt ska vara att kameraövervakning även i fortsättningen endast bör utgöra ett komplement till andra brottsförebyggande åtgärder. En förutsättning bör vidare vara att det inte är förenligt med lagens syfte att godta en övervakning vars ändamål lämpligen kan tillgodoses på något annat mindre integritetskränkande sätt.

Lagen får inte hindra att kameraövervakning används på ett effektivt sätt till förmån för medborgarna. Fördelarna med kameraövervakning bör tas tillvara och medborgarna får därmed godta ett visst intrång i integriteten. Då blir det nödvändigt att göra en avvägning av nyttan med kameraövervakning gentemot enskildas integritet. En avvägning kan innehålla många skilda och svåra bedömningar. Principer för hur en avvägning ska göras bör uttryckas i lag. En sådan avvägning har formulerats i 6 § lagen om allmän kameraövervakning.

Tillstånd till allmän kameraövervakning ska meddelas om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Vid bedömningen av intresset av allmän kameraövervakning ska särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

Ändamålen att *förebygga brott* och *förhindra olyckor* är enligt vår mening sådana ändamål som är tillräckligt avgränsade och av skyddscharakter. Uttrycket *därmed jämförliga ändamål* ger utrymme för att godta kameraövervakning för andra berättigade ändamål än de exemplifierade. Grundtanken är att kameraövervakning ska vara tillåten när det finns ett samhällligt intresse av övervakningen.

Utöver ett klart preciserat övervakningsbehov för ett godtagbart ändamål krävs det också att detta övervakningsintresse har sådan tyngd att det integritetsintrång som övervakningen kan medföra får accepteras.

Enligt vårt förslag framgår av lagen att det, som huvudregel, ska krävas ett godtagbart ändamål och göras en motsvarande propor-

tionalitetsbedömning när kameraövervakning ska bedrivas på plats dit allmänheten inte har tillträde.

Den tekniska utvecklingen på övervakningsområdet har gått fort under de senaste årtiondena och inget talar för att den kommer att bromsas upp under den närmaste framtiden. Förutom att själva övervakningen kan bedrivas allt mer avancerat, har tekniken blivit billigare och enklare att hantera. Det gör att den har blivit tillgänglig för allt fler. Mot denna bakgrund är det naturligt att behovet av övervakning liksom synen på övervakning förändras över tiden. För att den faktiska övervakningen ska kunna uppfylla relevanta behov och krav vid varje givet tillfälle är det lämpligt att det görs en proportionalitetsbedömning, utifrån de i lagen givna principerna, i varje enskilt fall. I sista hand bör en sådan bedömning göras av domstol. På så sätt kan bedömningen följa såväl den tekniska utvecklingen som praxis.

8.2 En tydligare reglering som uppfyller dataskyddsdirektivet

Av vår genomgång av gällande rätt, *kapitel 2*, framgår att det inte finns en heltäckande reglering av kameraövervakning. Kameraövervakning regleras i två lagar, nämligen lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen. För den som ska bedriva kameraövervakning är det inte alltid självklart vilken lag som ska tillämpas. Det har också visat sig att integritetsskyddet skiljer sig åt beroende på vilket område som övervakas.

Vi har riktat in arbetet på att försöka skapa en reglering som så långt som möjligt är tydlig och enkel att tillämpa. Målet har varit att samla alla bestämmelser om kameraövervakning i en lag. Som vi ser det finns det flera fördelar med detta. Den stora fördelen är naturligtvis att regleringen blir mer användarvänlig. Dessutom är rättssäkerhetsaspekten viktig. Det måste vara förutsebart för den enskilde vilka bestämmelser som ska tillämpas. Vi har också strävat efter att försöka att finna en långsiktig lösning. Slutligen har vi lagt stor vikt vid att den föreslagna regleringen ska stämma överens med dataskyddsdirektivet.

8.3 Några avgränsningar

Även om våra direktiv är vida har uppdraget ändå haft vissa ramar. Enligt direktiven finns det t.ex. inte tillräckliga skäl att nu införa en reglering som frångår systematiken med krav på tillstånd som huvudregel vid övervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Såsom uppdraget har formulerats har vi alltså inte kunnat överväga en ordning helt utan tillstånds- och anmälningsplikt. Mycket talar annars för att all kameraövervakning, liksom annan behandling av personuppgifter, skulle kunna regleras av personuppgiftslagen och falla under Datainspektionens tillsyn. Så är fallet i de flesta andra europeiska länder.

9 Privat kameraövervakning

Lagen om allmän kameraövervakning är inte bara tillämplig vid kameraövervakning som bedrivs av myndigheter och näringsidkare på platser dit allmänheten har tillträde utan också vid kameraövervakning som bedrivs av enskilda för rent privata syften. En del av lagens bestämmelser gäller för exempelvis kameraövervakning i privatbostäder och på privat tomtmark. Personuppgiftslagen däremot gäller inte vid behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur.

Frågan om att undanta privat kameraövervakning från lagen om allmän kameraövervakning har inte berörts i direktiven. Vi anser dock att det finns anledning att behandla frågan. Det beror på dels att vi strävar efter en harmonisering mellan lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen, dels att Integritets- och skyddskommittén har ansett att lagen om allmän kameraövervakning är väl integritetsskyddsvänlig vad avser allmän kameraövervakning för rent privata ändamål.

Med uttrycket privat kameraövervakning avser vi kameraövervakning som enskilda bedriver på privat plats för rent privata syften.

9.1 Nuvarande ordning

I sammanhanget är det relevant att göra en jämförelse med regleringen rörande privat verksamhet i personuppgiftslagen. Här lämnas först en redogörelse av förhållandena enligt den lagen. Därefter följer en beskrivning av bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning.

Den behandling som undantas i personuppgiftslagen har i 6 § specificerats som behandling av personuppgifter *som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur.*

Bestämmelsen undantar rent privat användning av personuppgifter från lagens tillämpningsområde. I dataskyddsdirektivets motsvarande artikel nämns behandling som har med fysiska personers hushåll att göra. Undantaget i personuppgiftslagen får anses vara ganska snävt. Det är t.ex. inte fråga om en verksamhet av rent privat natur när behandlingen består i att personuppgifter offentliggörs på Internet för att uppgifterna ska bli tillgängliga för ett obestämt antal personer.

När personuppgifter publiceras på en hemsida är det alltså som regel inte längre fråga om en verksamhet av rent privat natur och personuppgiftslagens bestämmelser är i princip tillämpliga. Trots att personuppgifter sprids över Internet kan behandlingen ändå vara undantagen personuppgiftslagens regler. Dels kan behandlingen vara undantagen vissa av lagens hanteringsregler för att den faller under 5 a §, den s.k. missbruksregeln, dels kan behandlingen omfattas av 7 § som reglerar förhållandet till tryck- och yttrandefriheten. Enligt den senare paragrafen ska bestämmelserna i personuppgiftslagen inte tillämpas i den utsträckning det strider mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Bland annat undantas den grundlagsskyddade *rätten att sprida yttranden*. Här avses bland annat sådan behandling av personuppgifter som utgör, eller syftar till att åstadkomma, sådan spridning av yttranden som är skyddad enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Vad gäller spridning av personuppgifter över Internet har den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen betydelse. Regeln, som infördes 2003, innebär att den som har ett s.k. utgivningsbevis har ett grundlagsskydd för publicering på Internet. Skyddet medför bland annat att personuppgiftslagens bestämmelser inte är tillämpliga. I praktiken innebär det en inskränkning av personuppgiftslagens tillämpningsområde och av skyddet för enskildas personliga integritet vid kränkningar på Internet. Endast de brott som räknas upp i grundlagen kan beivras.

För att få ett utgivningsbevis krävs bland annat att det utses och anmäls en ansvarig utgivare. En organisation eller privatperson som har en webbplats och ett utgivningsbevis behöver alltså inte följa personuppgiftslagens bestämmelser vid publicering av personuppgifter på webbplatsen. Utgivarens ansvar är begränsat till de yttrandefrihetsbrott som finns uppräknade i grundlagen (5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen och 7 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen), bland andra hets mot folkgrupp, förtal, föro-

lämpning, uppvigling, olaga våldsskildring och olaga hot. Ett eventuellt skadeståndsanspråk för ett yttrandefrihetsbrott kan riktas mot den ansvarige utgivaren och den som bedriver verksamheten.

I lagen om allmän kameraövervakning finns dels bestämmelser som tar sikte på kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde, dels generella bestämmelser. De generella bestämmelserna gäller *all* allmän kameraövervakning. Vilka bestämmelser som är tillämpliga i rent privata förhållanden får således utläsas indirekt ur lagen. Det är de bestämmelser som inte särskilt tar sikte på kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde, nämligen bestämmelser om

- att allmän kameraövervakning ska ske med hänsyn till enskildas personliga integritet (1 §),
- upplysningsskyldighet (3 §),
- tystnadsplikt (25 §),
- förverkande av övervakningsutrustning (26 §) och
- straff (27 §).

I 1 § finns ett generellt aktsamhetskrav som innebär att den som kameraövervakar exempelvis i sin bostad ska göra det på ett sådant sätt att han eller hon tar hänsyn till enskildas personliga integritet. Bestämmelsen har karaktär av ett portalstadgande och en överträdelse av den är inte straffsanktionerad. Däremot kan den som kameraövervakar i sin bostad och underlåter att upplysa om övervakningen dömas till böter eller fängelse, förutsatt att det sker uppsåtligt eller av oaktsamhet. Han eller hon får inte heller obehörigen röja eller nyttja vad som framkommit om någon enskilds personliga förhållanden genom övervakningen. Om han eller hon ändå gör det kan det leda till straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. I princip kan övervakningsutrustning som används vid brott mot lagen förklaras förverkad.

Beroende på hur bild- och ljudmaterial hanteras kan personuppgiftslagens bestämmelser bli tillämpliga utöver lagen om allmän kameraövervakning, t.ex. om bilder görs tillgängliga för ett stort antal personer på Internet. Om det sker i strid med personuppgiftslagen kan den personuppgiftsansvarige bli ersättningskyldig gentemot den övervakade.

Lagen om allmän kameraövervakning innehåller ingen bestämmelse om skadestånd. Den som drabbas av skada på grund av kameraövervakning är hänvisad till skadeståndslagens och i vissa

fall personuppgiftslagens regler. I sammanhanget bör anmärkas att länsstyrelsen inte har tillsyn över sådan kameraövervakning som sker på annan plats än plats dit allmänheten har tillträde. Länsstyrelsen har alltså inte möjlighet att genom förelägganden och förbud verka för att den som bedriver kameraövervakning på annan plats än plats dit allmänheten har tillträde följer de villkor som gäller enligt lagen (t.ex. upplysningsplikt). För att beivra underlåtenhet att följa lagen beträffande rent privat verksamhet krävs polisanmälan, strafföreläggande eller åtal.

Vi har hämtat in uppgifter från Brottsförebyggande rådet rörande brott mot lagen om allmän kameraövervakning under åren 2004–2008. Med lagföring avses åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och dom. Uppgifterna visar att det under åren 2004–2008 har skett mellan tre och tolv lagföringar per år enligt lagen om allmän kameraövervakning. Totalt under femårsperioden har lagföring för brott mot lagen om allmän kameraövervakning skett vid fyrtyotvå tillfällen. Av statistiken framgår inte alltid enligt vilket lagrum som lagföring har skett. Det framgår dock att sexton fall har avsett brott mot bestämmelser om tillstånd och anmälan samt att brott mot upplysningsplikten har lagförts vid, i vart fall, tre tillfällen. Det går inte att utläsa om någon lagförts för brott mot upplysningsplikten vid privat kameraövervakning. I sammanhanget bör nämnas att straffbestämmelsen (26 §) stadgar att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall. I tidigare förarbeten uttrycktes att om upplysningsskyldigheten åsidosattes i ett rent privat sammanhang, t.ex. i ett utrymme i en bostad skulle det kunna vara exempel på ett sådant ringa fall där straffansvar skulle undantas (prop. 1989/90:119 s. 57). Förmodligen har brott mot upplysningsplikten i flera av fallen lagförts i samband med brott mot tillstånds- eller anmälningsplikten.

9.2 Behovet av integritetsskydd vid privat kameraövervakning

När det gäller allmän kameraövervakning kan en enskilds personliga integritet kränkas genom att andra tittar på bilder eller filmer av honom eller henne, men också genom att den enskilde vet att någon *kan* titta på bilder eller *kan* göra dem tillgängliga för andra. De allra största riskerna för kränkning av enskildas integritet är,

enligt vår mening, att bilder eller filmer utnyttjas, exempelvis genom att spridas.

Den tidigare kameraövervakningsutredningen föreslog att det skulle införas ett undantag från upplysningsskyldigheten vid kameraövervakning av en bostad om övervakningen bedrivs av den som bor där. Utredningen menade att det inte fanns behov av att i lag ålägga den boende en sådan informationsplikt, särskilt inte som upplysningsplikten är straffsanktionerad. Dessutom låg ställningstagandet, enligt utredningen, i linje med bestämmelsen i 6 § personuppgiftslagen som undantar behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Några närmare överväganden rörande integritetsskydd presenterades inte (SOU 2002:110, *Allmän kameraövervakning* s. 139–140).

Integritetsskyddskommittén fann att lagen om allmän kameraövervakning, i vissa avseenden rörande privat verksamhet går anmärkningsvärt långt i integritetsskyddsvänlig riktning. Kommittén syftade på att lagens krav om att hänsyn ska tas till enskildas personliga integritet gäller, liksom bestämmelserna om upplysnings- och tystnadsplikt, även vid den form av övervakning där någon har satt upp en kamera i eller i omedelbar anslutning till sin bostad, i syfte att exempelvis utöva tillsyn över småbarn eller husdjur eller att säkra bevisning vid inbrott eller rån riktat mot den egna familjen. Kravet på upplysande skyltning och särskild information om att ljud kan tas upp gäller också för de webbkameror som numera finns i 10 000-tals hem. Samtidigt konstaterade kommittén att personuppgiftslagens motsvarande regler inte är tillämpliga i en sådan helt privat verksamhet. (SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten*, Del 1 s. 312).

Även i andra sammanhang har det pekats på att den straffsanktionerade upplysningsskyldigheten sträcker sig väl långt vad gäller privat kameraövervakning. I förarbetena till lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. uttryckte Lagrådet att det från integritetssynpunkt är mycket väsentligt att upplysning lämnas om förekomsten av en övervakningskamera och att dold övervakning inte bör få förekomma annat än i vissa speciellt angivna undantagsfall. Enligt Lagrådet kunde det dock sägas att förbudet mot dold övervakning sträckte sig för långt genom att det innebar en ovillkorlig och straffsanktionerad upplysningsskyldighet även i rent privata sammanhang (prop. 1989/90:119 s. 78).

I den tidigare lagens straffbestämmelse stadgades, liksom i nuvarande 26 §, att det i ringa fall inte skulle dömas till ansvar. I de

ovan nämnda förarbetena menade departementschefen att om upplysningsskyldigheten åsidosattes i ett rent privat sammanhang, t.ex. i ett utrymme i en bostad skulle det kunna vara exempel på ett sådant ringa fall (prop. 1989/90:119 s. 57).

De redovisade uttalandena antyder att lagstiftaren tidigare i någon mån har ansett att behovet av integritetsskydd i rent privata sammanhang är lägre än på platser dit allmänheten har tillträde. Samtidigt står det klart att det även på sådana platser finns risk för integritetskränkningar och att den risken på senare tid har ökat genom att kameror blivit allmänt tillgängliga. Privatbostäder och andra privata områden är sådana platser där enskilda normalt inte räknar med att bli övervakade. Om så ändå sker kan det i många fall komma att uppfattas som en integritetskränkning, särskilt om övervakningen sker dolt. Detta bekräftas av en undersökning som Integritetsskyddskommittén lät Statistiska Centralbyrån göra. Ett antal personer ombads att uppge hur de skulle uppleva det att bli filmade när de besökte en privatbostad där kameror var uppsatta som skydd mot inbrott. Fyrtiotvå procent av de tillfrågade uppgav att de tyckte att det skulle vara en aning obehagligt och åtta procent uppgav att de skulle uppleva det så obehagligt att de inte skulle komma på besök någon mer gång.

Det förekommer att enskilda filmar personer i privata utrymmen utan att den eller de som filmas blir upplysta om det. Sådan filmning sker ofta med handkameror eller mobiltelefoner men frågeställningen rörande kränkning och behovet av integritetsskydd är densamma som vid övervakning med fast uppsatt övervakningsutrustning. Det finns exempel på att personer, ovetandes, har filmats utan kläder eller i intima situationer. Även om enskilda kan uppfatta det som djupt kränkande att bli avbildad i sådana situationer riskerar den som begår kränkningen sällan någon påföljd. I svensk rätt saknas nämligen ett generellt skydd mot att enskilda filmas eller fotograferas utan samtycke. Endast undantagsvis kan någon straffas för att ha fotograferat en person mot dennes vilja. Ansvar för ofredande kan exempelvis enligt gällande praxis inte komma i fråga om den som avbildas har varit omedveten om fotograferingen eller filmningen. En man som hade gömt en filmkamera i ett duschutrymme och spelade in sin arbetskamrat när hon klädde av sig dömdes således inte för ofredande (Svea hovrätts dom den 22 januari 2009 i mål B 8594-08). Det är i de flesta fall inte heller förbjudet att visa en bild eller film som avbildar en person för andra trots att ett sådant förfarande kan innebära en allvarlig kränk-

ning för den drabbade. I den mån *spridning* av smygtagna bilder sker till ett flertal kan dock brottsbalkens bestämmelse om förtal tillämpas. I ett fall där en 15-årig pojke smygfilmades av sina skolkamrater när han onanerade på en toalett dömdes de tilltalade för grovt förtal. Hovrätten tog då hänsyn till att filmen spridits bland andra ungdomar och att filmen varit ägnad att utsätta pojken för andras missaktning (Svea hovrätts dom den 29 april 2008 i mål B 2046-08). Av domen kan man dra slutsatsen att det inte blivit fråga om förtal om filmen inte hade spridits. Den kränkning som pojken utsattes för genom *filmningen* i sig är således inte straffbelagd (se även NJA 2008 s. 946 och Svea hovrätts dom den 28 maj 2007 i mål B 5605-05).

I sammanhanget bör nämnas att i den mån dold filmning sker med uppsatt övervakningsutrustning enligt 2 § lagen om allmän kameraövervakning kan den som filmar fällas till ansvar enligt 26 § 1 p samma lag för brott mot upplysningsplikten. Om det är fråga om en kränkning som bedöms som allvarlig kan det också bli aktuellt med skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

Svenska domstolar har i flera fall uttryckt att det är otillfredsställande att lagstiftningen inte kan förhindra sådana kraftigt integritetskränkande beteenden som smygfilmning kan innebära (se exempelvis NJA 2008 s. 946).

Bland annat mot denna bakgrund föreslog Integritetsskyddskommittén att det ska föras in en bestämmelse om förbud mot olovlig fotografering i brottsbalken med följande lydelse.

Den som olovligen fotograferar någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna var försvarlig, för olovlig fotografering till böter eller fängelse i högst två år.

I begreppet *fotografering* innefattas, enligt förslaget, även upptagning av bilder med filmkamera.

Integritetsskyddskommitténs förslag har remitterats och de flesta remissinstanser delar bedömningen att det finns ett behov av att straffrättsligt reglera integritetskränkande fotografering och filmning. Några remissinstanser anser att begreppsbestämningen *plats dit allmänheten inte har insyn* inte är lämplig och att avgränsningen snarare bör göras utifrån om avbildningen i sig får anses integritetskränkande för den enskilde. Flera instanser menar att det även krävs ett skydd mot olovlig spridning av bilder och filmer.

Integritetsskyddskommitténs förslag bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

Som vi tidigare redovisat är allmän kameraövervakning i rent privata sammanhang oreglerad i många andra länder. I Danmark, Norge och Finland finns emellertid straffbestämmelser som förbjuder olovlig filmning och fotografering.

9.3 Överväganden

Förslag: Kameraövervakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur ska inte omfattas av den lag som reglerar allmän kameraövervakning.

Det finns ett tydligt behov av att skydda enskildas personliga integritet vid övervakning såväl på allmänna platser som i mer privata miljöer. Syftet med aktsamhetskravet i lagens första paragraf är att understryka att *allt* utnyttjande av övervakningskameror kan innebära risker för integritetsintrång och att apparaturen därför ska användas under ansvar och med ett allmänt hänsynstagande till medmänniskan. Att kravet även gäller kameror som inte är tillståndspliktiga har tidigare motiverats av att den tekniska och kommersiella utvecklingen på området medför en utbredd förekomst av kameror även i rent privata sammanhang, vilket innebär att risken för att människor också i dessa situationer kan utsättas för integritetsintrång (prop. 1989/90:119 s. 31). Frågan är emellertid om det fortfarande är ändamålsenligt att rent privata förhållanden omfattas av samma regelverk som den allmänna övervakningen i samhället.

Liksom på offentliga platser förekommer i privata miljöer kameraövervakning där avsikten är personövervakning. Sådan kameraövervakning torde ofta syfta till att skydda personer och egendom mot brott och olyckor. Det kan tyckas att det borde vara upp till den enskilde om, och i så fall hur, han eller hon vill övervaka sin privata egendom. Generellt får det också anses vara en mindre risk för integritetsintrång jämfört med kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Förmodligen finns det ett utbrett stöd hos allmänheten för att enskilda själva ska få råda över hur de övervakar privata egendomar. Det allra flesta känner sannolikt inte heller till att lagen om allmän kameraövervakning gäller

t.ex. även beträffande kameror som är kopplade till inbrottslarmet i bostaden.

Förutom traditionell personövervakning finns det idag en mängd kameror i privata miljöer som används för andra ändamål än personövervakning men ändå omfattas av lagen om allmän kameraövervakning, t.ex. alla de webbkameror som finns inbyggda i datorer i privatbostäder. Sedan lagstiftning infördes på kameraområdet på sjuttioalet har det skett en närmast explosiv teknisk utveckling. Då talades det om att bruket av övervakningsapparaturen krävde förhållandevis omfattande förberedelser, t.ex. uppmontering av kameror och att dessa förhållanden medförde att det var möjligt att uppställa villkor för apparaturens nyttjande (SOU 1974:85, *Fotografering och integritet*, s. 86). Nuförtiden krävs knappt några förberedelser, i vart fall inga omfattande, för att en kameraövervakning i lagens mening ska ske.

Lagens ursprungliga utformning är inte anpassad till dagens omfattande och vardagliga hantering av tekniken för rent privata ändamål, och det framstår som främmande att även den ”övervakning” som sker via exempelvis webbkameror i privata hem ska omfattas av samma lagstiftning som den övervakning som bedrivs av myndigheter och näringsidkare på gator, torg samt i andra offentliga miljöer. Det är helt enkelt inte rimligt att kräva att den som använder en webbkamera i privat syfte alltid ska göra en integritetsavvägning enligt 1 § lagen om allmän kameraövervakning. Skäl kan också anföras mot att den som utnyttjar tekniken för rent privata ändamål vid straffansvar ska vara skyldig att upplysa om övervakningen.

Dessutom finns det i dag ytterst begränsade möjligheter för myndigheter att kontrollera och beivra lagstridig övervakning i privata miljöer. De som i privat verksamhet bryter mot lagens bestämmelser lagförs i princip aldrig. Vi menar att få känner till att bestämmelserna gäller privat verksamhet varför efterlevnaden av lagen i den delen är låg. Det kan därför diskuteras om det är rimligt att behålla en reglering som har lågt stöd hos enskilda och som myndigheterna saknar medel att upprätthålla. Sådana bestämmelser riskerar att bli verkningslösa.

Vi föreslår därför att privat kameraövervakning undantas från den lag som reglerar allmän kameraövervakning. Det betyder att lagens bestämmelser om att allmän kameraövervakning ska ske med hänsyn till enskildas personliga integritet, upplysningsskyldighet, tystnadsplikt, förverkande av övervakningsutrustning och straff

inte ska gälla för privat övervakning. Med vårt förslag renodlas och förenklas lagen. Den inriktas på den betydande allmänna övervakning som sker av enskilda i samhället.

Förslaget innebär att dold övervakning inte längre blir förbjuden vid privat kameraövervakning och en enskild som ändå utsätts för den kan inte med stöd av regleringen om allmän kameraövervakning kräva straffansvar eller skadestånd. Den som blir kränkt genom privat kameraövervakning kan inte begära ersättning med stöd av den föreslagna skadeståndsbestämmelsen, och inte heller med stöd av lagens straffbestämmelse (nuvarande 26 §) i kombination med 3 kap. 1 § skadeståndslagen. Det innebär således en viss försämring av skyddet för den personliga integriteten. Enligt vår mening kommer dock inte denna försämring att bli särskilt påtaglig i praktiken eftersom straffbestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning knappast används i dag. Lagen har i denna del sannolikt inte heller någon beaktansvärd återhållande effekt eftersom få känner till att den gäller privat kameraövervakning. Det kan t.o.m. vara så att försämringen är av rent teoretiskt slag.

Vi vill framhålla att det självfallet är angeläget med ett ändamålsenligt skydd mot ingrepp i den personliga integriteten även när det gäller kameraövervakning i privata miljöer. Enligt vår uppfattning är sådana kränkningar som sker genom upptagning av bild och ljud med fast övervakningsapparat i rent privat verksamhet likartade de kränkningar som sker med kameror som inte är fjärrmanövrerade; som exempelvis handkameror och mobilkameror. Det bör därför, som Integritetsskyddskommittén föreslagit, regleras i en annan särskild ordning; t.ex. genom ett straffrättsligt skydd mot olovlig fotografering, innefattande filmning, i brottsbalken.

Frågan inställer sig då vad som ska avses med privat kameraövervakning. Det krävs en tydlig definition av undantaget för att så långt det är möjligt undvika gränsdragningsproblem. Den behandling som undantas i personuppgiftslagen har i 6 § specificerats som behandling av personuppgifter *som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur*. Vi menar att personuppgiftslagens undantag lämpar sig även beträffande allmän kameraövervakning och föreslår således att den lag som ska reglera allmän kameraövervakning inte ska gälla vid *kameraövervakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur*. Enligt vår mening är det dessutom lämpligt att knyta an till ett i ”personuppgiftssammanhang” vedertaget begrepp.

Först och främst bör understrykas att privat kameraövervakning endast bör omfatta kameraövervakning som bedrivs av *enskilda*. Juridiska personer ska inte omfattas av undantaget. Däremot bör privat kameraövervakning där övervakning *handhas* av t.ex. ett säkerhetsföretag på uppdrag av en enskild omfattas av undantaget.

En viktig faktor för att avgöra om en övervakning ska bedömas som privat eller inte är *platsen* för övervakningen. Övervakning i offentliga miljöer bör inte omfattas av ett undantag. Den tidigare kameraövervakningsutredningen föreslog ett undantag från upplysningsskyldigheten vid kameraövervakning av en bostad om övervakningen bedrivs av den som bor där. Liksom den tidigare utredningen anser vi att kameraövervakning i privatbostäder normalt bör undantas. Det finns dock vissa andra platser som ligger nära till hands att undanta, som privata byggnader som inte används i rörelse (garage, förråd, sjöbodar och liknande), men även viss tomtmark. Markområden som omfattas av allemansrätten men ändå är privata faller under plats dit allmänheten har tillträde.

Det bör också stå klart att övervakningen sker för privata ändamål. En flerfamiljsfastighet skulle kunna definieras som privat plats samtidigt som det pågår uthyrningsrörelse. Det har alltså betydelse i vilken *verksamhet* övervakningen sker.

I många fall bör det framstå som relativt självklart vad som är privat kameraövervakning, men gränsdragningsproblem kan alltid komma att uppstå. En särskild fråga är vad som bör gälla när t.ex. hantverkare eller personal från hemtjänst övervakas i ett privat hem. Datainspektionen har tagit ställning till en sådan situation. Anhöriga till en person som var dement hade kopplat in en webbkamera för att kunna se vad som hände i dennes hem. I hemmet arbetade hemtjänstpersonal som alltså filmades. Datainspektionen bedömde att det rörde sig om behandling av personuppgifter som var ett led i en verksamhet av rent privat natur (Datainspektionen 2009-06-03, Diarienumr 577-2009).

Mycket talar för att övervakningskameror i privata bostäder som regel ska omfattas av undantaget även om personer som tillfälligt arbetar i hemmet kan komma att övervakas. Om uppdragsgivaren däremot kameraövervakar i syfte att kontrollera de som arbetar i hemmet torde inte undantaget vara tillämpligt. Eftersom det är fråga om en uppdragssituation som liknar ett anställningsförhållande finns det skäl att inte bedöma det som en verksamhet av rent privat natur. De gränsdragningsproblem som kan komma

att uppstå kan förekommas genom information och allmänna råd från Datainspektionen, men får ytterst avgöras av domstol.

Om bilder eller ljud från kameraövervakning sprids till en större krets personer, t.ex. över Internet är det inte längre fråga om privat kameraövervakning (jfr beträffande undantaget i personuppgiftslagen SOU 2004:6 *Översyn av personuppgiftslagen* s. 228). Det betyder att lagen ska tillämpas och att den som spridit materialet kan ha brutit mot t.ex. bestämmelsen om tystnadsplikt. Den föreslagna skadeståndsbestämmelsen gäller också och den som skadar eller kränker en enskilds integritet genom behandling av bild- och ljudmaterial kan bli ersättningsskyldig.

10 Regleringen av allmän kameraövervakning i framtiden

Bestämmelser om allmän kameraövervakning finns i två lagar, nämligen lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen. I lagen om allmän kameraövervakning regleras förenklat uttryckt kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde och i personuppgiftslagen finns regler som gäller för kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde.

Kameraövervakning har på senare tid blivit allt vanligare på platser dit allmänheten inte har tillträde men där påtagliga integritetsintressen ändå gör sig gällande mot en utbredd och förhållandevis okontrollerad användning. Enligt direktiven ska vi därför överväga om den traditionella gränsdragningen mellan tillståndspliktig och tillståndsfri kameraövervakning fortfarande är ändamålsenlig. Om vi finner att det behövs ett ökat integritetsskydd vid övervakning av platser som enligt nuvarande ordning inte omfattas av lagens bestämmelser om tillstånd och tillsyn m.m., ska vi överväga om det finns skäl att i något eller några avseenden utvidga tillståndsplikten till att omfatta vissa platser dit allmänheten inte har tillträde. Det kan t.ex. vara fråga om vissa utrymmen inom skolans lokaler eller gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus. Om vi kommer fram till att en sådan förändring är mindre lämplig ska vi i stället, om det behövs ett ökat integritetsskydd, föreslå andra lämpliga förändringar av regelverket för att åstadkomma ett sådant.

I vårt uppdrag har också ingått att kartlägga och analysera tillämpningen av personuppgiftslagens bestämmelser vid kameraövervakning som bedrivs på platser dit allmänheten inte har tillträde. Vår redogörelse av denna tillämpning finns i kapitel 4. Eftersom sådan övervakning kan avse vitt skilda platser, där intresset av integritetsskydd gör sig olika starkt gällande, ska vi analysera om det behövs förändringar i syfte att bättre tillgodose de

integritetsskyddsintressen som gör sig gällande vid sådan övervakning. Om vi finner att tillämpningen av den s.k. missbruksregeln ger utrymme för kameraövervakning som innebär ett alltför vittgående intrång i den personliga integriteten för de övervakade ska vi lämna förslag till hur en bättre avvägning mellan övervakningsintresset och integritetsskyddsintresset kan uppnås.

De två frågeställningarna; gränsdragningen mellan tillståndspliktig och tillståndsfri kameraövervakning samt tillämpningen av personuppgiftslagens bestämmelser (missbruksregeln) vid kameraövervakning är nära förknippade. Frågorna hänger i sin tur nära samman med frågan om allmän kameraövervakning även framöver bör regleras i två lagar eller om förutsättningar finns att samla alla bestämmelser i en lag. Vi har därför valt att behandla dessa frågor i ett sammanhang.

10.1 Utgångspunkter

10.1.1 Två lagar

Lagen om allmän kameraövervakning har till syfte att reglera användningen av kameraövervakning så att verksamheten kan bedrivas på ett effektivt sätt samtidigt som ett tillfredsställande skydd mot integritetsintrång upprätthålls. Personuppgiftslagen syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Bilder är personuppgifter förutsatt att en person kan identifieras med hjälp av bilden. Den utrustning som numera används för kameraövervakning är i stor utsträckning baserad på digital teknik, vilket innebär att övervakningen till stor del omfattas av personuppgiftslagens bestämmelser. Rent privat användning av personuppgifter är undantagen. Undantag görs även med hänsyn till offentlighetsprincipen och tryck- och yttrandefriheten. Av 2 § framgår att om det i annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen ska de bestämmelserna tillämpas i stället.

I lagen om allmän kameraövervakning finns bestämmelser som är gemensamma för *all kameraövervakning*. Det är bestämmelser om att kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet samt bestämmelser om upplysningskyldighet, tystnadsplikt och straff. Dessa bestämmelser gäller oavsett om övervakningen sker av plats dit allmänheten har tillträde

eller av plats dit allmänheten inte har tillträde. Bestämmelserna gäller även kameraövervakning i rent privata sammanhang.

För allmän kameraövervakning av *plats dit allmänheten har tillträde* gäller, förutom de ovan nämnda gemensamma förutsättningarna, bestämmelser om tillstånd, anmälan samt hantering och bevarande av material från övervakningen. Tillstånd krävs alltså som regel för att få bedriva kameraövervakning när en kamera ska vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Tillstånd ska meddelas om intresset av allmän kameraövervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Detta har kallats *övertviktsprincipen*. Vid bedömningen av intresset av allmän kameraövervakning ska särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas. Det finns undantag från tillståndsplikten. I vissa fall räcker det med anmälan. Ansökan och anmälan görs hos länsstyrelsen i det län där kameraövervakningen ska ske.

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Det gäller både övervakning som sker efter tillstånd och anmälan. Inom ramen för sin tillsynsverksamhet får länsstyrelsen meddela de förelägganden och förbud som behövs.

Som nämnts ovan finns det ett antal bestämmelser i lagen om allmän kameraövervakning som gäller all kameraövervakning, alltså även övervakning som sker på *plats dit allmänheten inte har tillträde*. Det är fråga om bestämmelser om att kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet samt bestämmelser om upplysningsskyldighet, tystnadsplikt och straff. Utöver dessa bestämmelser finns det ett antal bestämmelser i personuppgiftslagen som gäller på platser dit allmänheten inte har tillträde. Att personuppgiftslagen är tillämplig på kameraövervakning innebär i princip att lagens hanteringsregler, t.ex. reglerna om gallring av personuppgifter och att den registrerade (övervakade) ska ge sitt samtycke till behandlingen (övervakningen) gäller för kameraövervakning.

Den s.k. missbruksregeln som trädde i kraft den 1 januari 2007 har fått stor betydelse för förutsättningarna för allmän kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde. Bestämmelsen i 5 a § personuppgiftslagen innebär att flera av

bestämmelserna i personuppgiftslagen inte behöver tillämpas om övervakningsmaterialet är ostrukturerat förutsatt att behandlingen av uppgifterna inte innebär en kränkning av den registrerades (övervakades) integritet.

Det är rimligt att utgå ifrån att merparten av all allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde faller under missbruksregeln. Det betyder att vid kameraövervakning på sådan plats gäller inte personuppgiftslagens bestämmelser om grundläggande krav på behandling av personuppgifter. Bestämmelser om samtycke, information och rättelse undantas också. De bestämmelser som återstår att tillämpa vid kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde sedan missbruksregeln införts är bestämmelser om säkerhet vid behandling av personuppgifter, om tillsyn samt skadestånd och straff.

Att de flesta hanteringsregler undantas innebär emellertid inte att kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde är helt oreglerad. Av 5 a § andra stycket följer att övervakning inte får ske om den innebär en kränkning av den övervakades integritet. Kort sagt innebär missbruksregeln att kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde typiskt sett är att anse som tillåten enligt personuppgiftslagen så länge övervakningen inte kan bedömas som kränkande för den som övervakas. En anordnare som behandlar material från en övervakningskamera så att det innebär en kränkning av den övervakades personliga integritet kan bli skadeståndsskyldig och om det sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet även dömas till böter eller fängelse.

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen och i denna egenskap har myndigheten ett antal befogenheter. Det finns inga bestämmelser om tillstånd för behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen. Kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde är alltså inte tillståndspliktig.

Platsen för kameraövervakningen är således avgörande för om det krävs tillstånd eller inte samt för hur och vem som utövar tillsyn över övervakningen. Som vi redogjort för i avsnitt 2.6.2 har begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* utvecklats genom förarbeten och praxis. Trots att begreppet har varit etablerat under lång tid kan det emellanåt vara svårt att avgöra vilka platser som faller inom avgränsningen. Det är rimligt att anta att begreppet kommer att leda till tolkningsproblem även framöver.

Det kan konstateras att lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen överlappar varandra och det är inte alltid

självkliart vilken lag som är tillämplig. Från många håll har det framförts att det är opraktiskt med två lagar.

10.1.2 Kameraövervakning på arbetsplatser

Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet har haft i uppdrag att föreslå lagstiftning till skydd för den enskildes personliga integritet i arbetslivet. I sitt betänkande *Integritetsskydd i arbetslivet* (SOU 2009:44) har utredningen föreslagit att det ska införas en ny lag till skydd för den personliga integriteten i arbetslivet.

Utredningen menade att missbruksregeln inte i något fall bör vara tillämplig i samband med arbetsgivares behandlingar av arbetstagens personuppgifter, om ändamålet med behandlingen är att övervaka eller kontrollera. Sådana behandlingar är, enligt utredningen, så gott som alltid känsliga från integritetssynpunkt och de förenklingsskäl som ligger bakom missbruksregeln gör sig över huvud taget inte gällande.

Genom en särskild bestämmelse har utredningen föreslagit vissa modifieringar av personuppgiftslagen om ändamålet med arbetsgivarens behandling av personuppgifter är att övervaka eller kontrollera en arbetstare. Bland annat föreslås att missbruksregeln inte ska gälla i dessa fall, utan samtliga bestämmelser i personuppgiftslagen ska tillämpas. En sådan ordning innebär att kameraövervakning med digital teknik ska bedömas enligt personuppgiftslagens hanteringsregler.

10.2 Skyddet för enskildas personliga integritet bör stärkas vid kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde

<p>Bedömning: Förutsättningarna för kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde bör framgå av lag.</p>

Som framgått ovan är det olika regler som ska tillämpas för kameraövervakning beroende på vilken plats övervakningen sker. Detta innebär att det finns skillnader i integritetsskydd för dem som övervakas beroende på var övervakningen utförs.

Integritetsskyddskommittén har funnit att de integritetsskyddande reglerna för kameraövervakning som inte är tillstånds- eller anmälningsskyddad är illa anpassade till att sådan övervakning kan avse vitt skilda platser (SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten Kartläggning och analys Del 1* s. 312). Enligt kommittén har detta fått till följd att de enskildas integritetsskydd får anses för svagt i vissa avseenden och för starkt i andra. Enligt Integritetsskyddskommittén kan även införandet av missbruksregeln i personuppgiftslagen innebära att skyddet för den personliga integriteten vid allmän kameraövervakning av vissa platser försämras på ett sätt som knappast varit lagstiftarens avsikt.

När övervakningen är tillstånds- och anmälningsskyddad kan tyckas att skyddet för integriteten är betydligt lägre än vid tillstånds- och anmälningsskyddad övervakning. Detta gäller såväl bestämmelser om hur materialet får behandlas som bestämmelser om tillsyn. Visserligen finns det en skyldighet för den som bedriver övervakning att ta tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet (1 § lagen om allmän kameraövervakning) och att behandla materialet från övervakningen så att den övervakades personliga integritet inte kränks (5 a § personuppgiftslagen). Det finns emellertid ingen närmare förklaring i lagarna om hur detta ska ske.

Eftersom anordnaren inte behöver söka tillstånd får denne själv avgöra hur övervakningen ska gå till. Han eller hon har naturligtvis möjlighet att kontakta länsstyrelsen eller Datainspektionen för att söka information, men anordnaren är i princip utlämnad till att själv ta reda på vilka krav som ställs. Den som behandlar material från en kameraövervakning i strid med personuppgiftslagen så att det innebär en kränkning av den övervakades personliga integritet kan bli skadeståndsskyldig och i vissa fall dömas till straff. Men det finns inte någon straff- eller skadeståndssanktion som kan aktualiseras om anordnaren inte beaktar bestämmelsen om personlig integritet i lagen om allmän kameraövervakning. Som nämnts gäller normalt inte heller personuppgiftslagens bestämmelser om krav på samtycke, lagring och rättelse vid kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde.

Att kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde är tillstånds- och anmälningsskyddad innebär att länsstyrelsen saknar befogenhet att ställa villkor för övervakningen samt utöva tillsyn. Datainspektionen har visserligen tillsynsplikt över övervakning av sådana platser och också möjlighet att påkalla rättelse om personuppgifter behandlas olagligt. Datainspektionens möjligheter till

detta är dock i praktiken beroende av att den får kännedom om övervakningen efter anmälningar och påpekanden från allmänheten.

Det lägre integritetsskyddet gäller på platser dit allmänheten inte har tillträde. Sådana platser kan vara av mycket skilda slag. Det kan dels vara fråga om rent privata utrymmen som bostäder, dels utrymmen i skolor och gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus. Åtskilliga arbetsplatser hör också till platser dit allmänheten inte har tillträde. På arbetsplatser och skolor vistas många personer dagligen. Dessutom rör det sig om platser som människor är mer eller mindre tvungna att uppehålla sig på. Elever, som har skolplikt, har i princip inte någon möjlighet att undvika övervakningen. De flesta personer med anställning har också begränsade möjligheter att hålla sig borta från sin arbetsplats. På så sätt skiljer sig exempelvis skolor och arbetsplatser från åtskilliga andra platser som gator, torg, butiker och museer. Där har människor en betydligt större möjlighet att avstå från att besöka platsen i den mån de inte vill vara föremål övervakning. Det skulle kunna hävdas att de personer som inte kan välja att undvika en plats där övervakning sker har ett särskilt uttalat behov av integritetsskydd. Behovet av skydd för personlig integritet gör sig normalt starkare gällande på t.ex. skolor och arbetsplatser än vid brottsförebyggande kameraövervakning i rent privata sammanhang. I nuvarande reglering görs dock, som sagts, ingen skillnad på dessa platser i integritetshänseende.

Datainspektionen har vid flera tillfällen prövat om kameraövervakning ska vara tillåten eller inte enligt personuppgiftslagen, bland annat i skolor och i gemensamhetsutrymmen i flerfamiljsfastigheter. Datainspektionen har då, enligt vår bedömning, tillämpat 5 a § personuppgiftslagen så att inspektionen har ställt liknande krav för övervakning som länsstyrelsen och domstolarna gör vid prövning av tillståndspliktig kameraövervakning enligt 6 § lagen om allmän kameraövervakning. Så som missbruksregeln fungerar i myndighetens tillämpning kan den därför inte sägas tillåta ett större intrång i den personliga integriteten än motsvarande tillämpning av lagen om allmän kameraövervakning. Eftersom bestämmelsen i sig inte ger mycket vägledning är det emellertid en riskfaktor att brukaren av kameraövervakning själv ska tolka och tillämpa den.

En av tankarna bakom missbruksregelns införande var att åstadkomma ett förenklat regelsystem beträffande personuppgifter som

inte ingår i en personuppgiftsanknuten registerstruktur eftersom sådana behandlingar av personuppgifter typiskt sett är mindre integritetskänsliga. Redan detta gör att det är tveksamt om missbruksregeln är lämplig rörande kameraövervakning eftersom sådan övervakning i många fall är känslig ur integritetssynpunkt. Man kan vidare fråga sig om missbruksregeln uppfyller kraven på tydlighet och förutsägbarhet beträffande en verksamhet som kameraövervakning. Enligt bestämmelsens andra stycke får behandling av personuppgifter (kameraövervakning) inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades (övervakades) personliga integritet. Formuleringen i bestämmelsen är allmänt hållen och ger i sig inte mycket vägledning i enskilda situationer.

Även om Datainspektionens *tillämpning* av missbruksregeln ger ett tillfredsställande resultat i varje enskilt fall där den används så är det enligt vår uppfattning mer lämpligt att en så vanligt förekommande verksamhet som kameraövervakning regleras mer utförligt. Det anförda talar för att missbruksregeln inte är lämplig i syfte att reglera allmän kameraövervakning.

Enligt vår mening är kameraövervakning till sin natur en sådan behandling av personuppgifter som typiskt sett är känslig ur integritetssynpunkt, även om bild- och ljudmaterialet kan anses ostrukturerat i missbruksregelns mening. Det bör därför ställas upp särskilda villkor även för kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Vidare bör det krävas att kameraövervakning får utföras endast om det finns ett uttryckligt angivet och berättigat ändamål. Det bör vidare alltid göras en avvägning mellan intresset av övervakning å ena sidan och enskildas intresse av att inte bli övervakade å andra sidan.

Förutsättningarna för kameraövervakningen bör framgå direkt av lag. Därmed blir regleringen tydligare och enklare att tillämpa. Förutsägbarheten ökar för dem som avser att bedriva kameraövervakning. Även enskilda som kan komma att övervakas kan se vilka bestämmelser som ska tillämpas och vilka förutsättningar som gäller för övervakningen.

10.3 Val av modell

Bedömning: Begreppet plats dit allmänheten har tillträde bör även framöver utgöra skiljelinje mellan tillstånds- och anmälningsskyddad övervakning å ena sidan och tillståndsfri övervakning å andra sidan.

Vid valet av reglering bör det läggas stor vikt vid att försöka finna en lösning som, så långt möjligt, är tydlig och enkel att tillämpa. Rättssäkerhetsaspekten är också viktig. Det måste vara förutsebart för den enskilde vilka bestämmelser som ska tillämpas. Vidare måste den föreslagna regleringen stämma överens med dataskyddsdirektivet.

Många brukare av övervakningskameror, såväl enskilda personer som företrädare för företag, branscher och myndigheter tycker att det är krångligt att kameraövervakning regleras i två lagar. Detta är ett starkt argument för att all allmän kameraövervakning i framtiden bör regleras endast i en lag. Eftersom det redan finns en särskild lag om allmän kameraövervakning ligger det nära till hands att sträva efter att göra den heltäckande för all kameraövervakning. Nedan presenterar vi ett sådant alternativ.

Vi har tidigare konstaterat att begreppet *plats dit allmänheten har tillträde* har inneburit och fortfarande innebär tolkningsproblem. Därför har vi övervägt om det finns något annat begrepp som bättre kan fånga upp alla, eller i vart fall fler av, de platser där det finns ett behov av ett starkare integritetsskydd. Det allra bästa vore att i lagen tydligt och uttömmande precisera vilka platser som är tillståndsskyddade. Vi har emellertid funnit att det är svårt att finna en bättre avgränsning än den nuvarande. Även ett nytt begrepp eller uttryck kan naturligtvis leda till tolkningsproblem. Begreppet plats dit allmänheten har tillträde användes redan 1990 i lagen om övervakningskameror och det finns en omfattande praxis. Det krävs starka skäl för att överge ett vedertaget och känt begrepp. Därför har vi valt att inte föreslå någon annan begreppsbestämning än den nu gällande.

Frågan är då vilka lösningar som kan komma i fråga för att skapa ett mer ändamålsenligt integritetsskydd för den kameraövervakning som i dag regleras av personuppgiftslagen. Utöver, det i direktivet nämnda alternativet, att utvidga tillståndsskyddet till att omfatta vissa platser dit allmänheten inte har tillträde, finns det alternativa

lösningar. Ett alternativ är att införa särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde i lagen om allmän kameraövervakning, ett annat att undanta kameraövervakning från missbruksregeln.

10.3.1 Utvidga tillståndsplikten till att omfatta vissa platser dit allmänheten inte har tillträde

Det första alternativet är att utvidga tillståndsplikten till att omfatta vissa preciserade platser dit allmänheten inte har tillträde, som exempelvis skolor och gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus. Denna lösning kan tyckas smidig och är lagtekniskt relativt enkel. Det som talar för denna lösning är framförallt att lagstiftaren kan peka ut just de platser där det kan anses finnas ett behov av ett särskilt integritetsskydd. De platser som blir tillståndspliktiga får samma integritetsskydd som övriga tillståndspliktiga platser, med motsvarande krav för tillstånd och samma tillsynsförfarande. De ”nya platserna” införlivas helt enkelt i en lagstiftning som på det stora hela fungerar väl.

Att finna begrepp som klart preciserar vilka platser det är fråga om kan dock vara svårt. Gränsdragningsproblem kan alltid komma att uppstå och får i sista hand avgöras genom praxis. Det som främst talar emot denna lösning är emellertid att det finns en risk att den inte blir långsiktig och heltäckande. Enligt vår uppfattning kan det framöver komma att uppstå behov av integritetsskydd på platser som faller utanför lagen om allmän kameraövervakning allteftersom användningen av kameraövervakning ökar. Datainspektionen har t.ex. nyligen fått förfrågningar kring kameraövervakning i en förskola. Det kan vidare röra sig om utrymmen som hissar och korridorer i hotell, fritidsgårdar, idrottsanläggningar och liknande. Med detta alternativ kvarstår också olägenheten att kameraövervakning regleras i två lagar och att viss kameraövervakning även framöver kommer att omfattas av personuppgiftslagens missbruksregel.

10.3.2 Undanta kameraövervakning från missbruksregeln

Ett annat alternativ för att stärka integritetsskyddet för platser dit allmänheten inte har tillträde är att undanta kameraövervakning från 5 a § personuppgiftslagen, missbruksregeln. Detta alternativ innebär att samtliga personuppgiftslagens hanteringsregler blir tillämpliga för allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Därmed stärks integritetsskyddet för enskilda vid kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde.

Vid detta alternativ finns det, enligt vår uppfattning, skäl att reglera *all* kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde endast i personuppgiftslagen. Om personuppgiftslagens hanteringsregler ska tillämpas finns det nämligen inte behov av att låta de generella bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning gälla för plats dit allmänheten inte har tillträde. Integritetsskyddet försämras inte av att lagens bestämmelser om att allmän kameraövervakning ska ske med hänsyn till enskildas personliga integritet, upplysningsskyldighet, tystnadsplikt, förverkande av övervakningsutrustning och straff ersätts av personuppgiftslagens hanteringsregler.

Det är emellertid inte särskilt tydligt att kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde detaljregleras i lagen om allmän kameraövervakning medan kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde regleras av personuppgiftslagens mer generella bestämmelser. Personuppgiftslagens hanteringsregler kan också vara svåra att tillämpa på kameraövervakning. Deras lydelse ger inte någon direkt vägledning för tillämparen och även om denna brist till viss del kan avhjälpas genom t.ex. informationsinsatser anser vi att tydligare kriterier för kameraövervakning bör framgå direkt av lag. Dessutom förenklas regelsystemet knappast om kameraövervakning fortfarande regleras i två lagar.

Ytterligare en möjlighet är att undanta kameraövervakning av vissa platser, exempelvis skolor och gemensamhetsutrymmen i flerfamiljsfastigheter, från missbruksregeln.

10.3.3 Införa särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde i en lag om kameraövervakning

Ett tredje alternativ är att införa särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde i lagen om allmän kameraövervakning. Det skulle förenklat kunna uttryckas som att personuppgiftslagens bestämmelser om kameraövervakning förs över till lagen om allmän kameraövervakning. Lagen om allmän kameraövervakning kommer då att gälla i stället för personuppgiftslagen eftersom den är subsidiär till annan lagstiftning. En sådan lösning är emellertid inte helt okomplicerad och det är viktigt att resultatet inte kommer i konflikt med Sveriges förpliktelser enligt dataskyddsdirektivet.

Enligt denna modell skulle platser dit allmänheten inte har tillträde inte omfattas av tillståndsplikt. Däremot skulle förutsättningarna för att bedriva kameraövervakning på sådana platser kunna formuleras i lagen. Liksom för tillståndspliktig kameraövervakning bör det som huvudregel krävas ett berättigat ändamål och att övervakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset. Tillsynen över kameraövervakning av dessa platser skulle, liksom nu, hanteras av Datainspektionen.

Med denna lösning stärks integritetsskyddet för alla platser dit allmänheten inte har tillträde. Den som avser att bedriva kameraövervakning får tydligare kriterier att luta sig emot. Enligt vårt förslag ges nämligen Datainspektionen ett övergripande tillsynsansvar över efterlevnaden av lagen. Datainspektionen ges därmed möjlighet att informera och meddela allmänna råd, bland annat om hur övervakningen av plats dit allmänheten inte har tillträde ska bedrivas.

Modellen innebär att flera av personuppgiftslagens hanteringsregler i 9 § förs över till lagen om allmän kameraövervakning och görs tillämpliga på kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. För närvarande behöver hanteringsreglerna i princip inte tillämpas beträffande kameraövervakning eftersom det i de allra flesta fall är fråga om s.k. ostrukturerad behandling av personuppgifter och missbruksregeln gäller. Modellen skulle innebära en uppstramning i förhållande till personuppgiftslagens regler.

Skyddet blir emellertid inte lika starkt som för tillståndspliktig övervakning. Framförallt för att det inte kommer att göras någon

prövning inför övervakningen (av länsstyrelse eller Datainspektionen) i varje enskilt fall, men också för att Datainspektionen inte, genom tillstånd och anmälningar, får kännedom om var kameraövervakningen sker. Datainspektionen kommer emellertid att kunna välja att utöva tillsyn i särskilt integritetskänsliga miljöer som exempelvis skolor. Dessutom kan Datainspektionen agera utifrån frågor eller påpekanden från allmänheten.

En modell som den nu skisserade skulle fungera i stort sett som det nuvarande systemet. Redan nu tillämpar Datainspektionen 5 a § personuppgiftslagen på motsvarande sätt som länsstyrelserna och domstolarna tillämpar 6 § lagen om allmän kameraövervakning. Den största skillnaden blir att kraven för kameraövervakning på plats dit allmänheten inte har tillträde formuleras i lag. Det bör öka förutsebarheten för när kameraövervakning är tillåten och underlätta för dem som avser att bedriva övervakning på plats dit allmänheten inte har tillträde. Eftersom förutsättningarna för kameraövervakning uttrycks tydligare för användarna kan modellen bidra till att helt ooberättigad övervakning minskar.

Sammanfattningsvis tror vi att modellen kan leda till att integritetsskyddet stärks mer på platser där många upplever att det finns ett behov av skydd eftersom Datainspektionen genom påpekanden och anmälningar kommer att uppmärksammas på sådan kameraövervakning. Det kan röra sig om övervakning i skolor och flerfamiljshus och på arbetsplatser. På dessa områden kan Datainspektionen sammanställa information, checklistor och utfärda allmänna råd samt utöva tillsyn. På motsvarande sätt kommer kameraövervakning på platser där färre berörs och besväras av övervakningen kunna fortgå relativt obehindrat utan direkt inverkan från Datainspektionen.

Om en lag om allmän kameraövervakning ska gälla i stället för personuppgiftslagen är det viktigt att den förra uppfyller kraven i dataskyddsdirektivet.

Plats dit allmänheten inte har tillträde kan vara privat plats men, tanken är inte att de förutsättningar som ställs upp för kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde ska gälla i privata hem eller på andra privata områden. För sådan övervakning krävs det t.ex. inte enligt dagens reglering ett intresse av övervakning (brottsförebyggande eller liknande) och det bör inte krävas framöver heller. Datainspektionens ansvarsområde ska inte heller omfatta privat verksamhet eftersom inspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen vilken undantar behandling

av personuppgifter i rent privat verksamhet. Vi har i avsnitt 9.3 föreslagit att privat kameraövervakning inte längre ska omfattas av lagen om allmän kameraövervakning. Det undantagna området ska vara detsamma som i personuppgiftslagen. Genom detta anpassas lagen om allmän kameraövervakning till personuppgiftslagens bestämmelser.

Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet har presenterat ett förslag som bland annat rör kameraövervakning (se avsnitt 10.1.2). Enligt förslaget ska samtliga bestämmelser i personuppgiftslagen tillämpas vid kameraövervakning som arbetsgivare bedriver av arbetstagare. Vi menar att den, här diskuterade, modellen, som innebär att en lag om allmän kameraövervakning kommer att gälla även för arbetstagare, uppfyller dataskyddsdirektivets krav varför den inte bör ge ett sämre skydd för arbetstagarnas personliga integritet. Den arbetsgivare som uppfyller kraven enligt denna modell uppfyller också hanteringsreglerna i personuppgiftslagen.

Den dominerande fördelen med den här modellen är att allmän kameraövervakning kan regleras i en lag, även om personuppgiftslagen också kan bli tillämplig, t.ex. om bild- och ljudmaterial görs tillgängligt för en stor krets människor över Internet. Vår uppfattning är också att denna lösning är mer heltäckande än andra alternativ och att den därför har förutsättningar att fungera långsiktigt.

10.4 Regler om allmän kameraövervakning bör samlas i en lag om kameraövervakning

Bedömning: Bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde bör föras in i en lag om kameraövervakning. Lagen bör gälla i stället för personuppgiftslagen.

Kameraövervakning blir allt vanligare och sker i alla tänkbara miljöer och av olika typer av anordnare. I princip all kameraövervakning kan inverka på enskildas personliga integritet i någon mån. Därför är det viktigt med regler som är tydliga och förutsägbara. Såväl den som vill övervaka som den som övervakas ska ha möjlighet att kunna förutse vad som är tillåtet och vad som är förbjudet.

Alla de tre nämnda modellerna innebär att allmän kameraövervakning helt eller delvis undantas från missbruksregelns tillämpningsområde. Enligt vår uppfattning talar övervägande skäl för att allmän kameraövervakning så långt möjligt bör regleras i en lag. Vi förordar därför den modell där bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde införs i en lag om allmän kameraövervakning. Det är visserligen det lagtekniskt mest komplicerade alternativet, men resultatet bör bli en tydligare lagstiftning till nytta för alla som tillämpar bestämmelser om kameraövervakning.

Denna modell innebär också att kriterierna för övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde stramas upp bland annat genom att villkoren för övervakning framgår direkt av lag.

Personuppgiftslagen är generellt tillämplig på all behandling av personuppgifter och gäller därför kameraövervakning med digital teknik om det inte finns avvikande bestämmelser i lag eller förordning. Enligt vårt förslag ska all allmän kameraövervakning, så långt möjligt, i stället regleras i en lag om allmän kameraövervakning. Då uppstår frågan om hur relationen mellan personuppgiftslagen och lagen om allmän kameraövervakning ska lösas rent lagstiftningstekniskt. När det gäller s.k. registerförfattningar har främst tre varianter förekommit (jfr Festskrift till Peter Seipel, Öman, *Särskilda registerförfattningar*, s. 685–707).

Den vanligaste modellen är att lagstiftningen gäller utöver personuppgiftslagen och begränsas till att avse frågor som är specifika för den verksamhet som regleras av lagstiftningen. Det betyder att den särskilda författningens bestämmelser gäller före personuppgiftslagen, men att personuppgiftslagens bestämmelser blir tillämpliga i den mån det saknas bestämmelser i författningen. Så är förhållandet med lagen om allmän kameraövervakning och personuppgiftslagen i dag. En nackdel med denna modell är att det kan vara svårt att få en överblick över regleringen och förstå i vilken omfattning personuppgiftslagens bestämmelser gäller vid sidan av den andra författningen. En annan variant är att lagstiftningen ska gälla i stället för personuppgiftslagen och att alla relevanta bestämmelser från personuppgiftslagen upprepas i registerförfattningen. Fördelen med en sådan lösning är att den som ska tillämpa reglerna endast behöver använda sig av en författning. En nackdel är att i den mån det införs ändringar i personuppgiftslagen så måste ändringar göras även i den särskilda författningen. Den tredje modellen är att en författning ska gälla i

stället för personuppgiftslagen men innehålla hänvisningar till de bestämmelser i personuppgiftslagen som trots allt ska gälla. Tekniken har kritiserats av Lagrådet som menar att tekniken är riskfylld med hänsyn såväl till svårigheten att överblicka om dataskyddsdirektivet till fullo genomförs i registerförfattningen som till möjligheten att vid kommande lagändringar hänvisningarna till personuppgiftslagen blir felaktiga eller ofullständiga (prop. 2000/01:33 s. 345–346).

På senare tid har denna tredje modell emellertid tillämpats i flera lagstiftningsärenden och utgör numera en allmänt vedertagen lagstiftningsteknik för moderna registerlagar (Se SOU 2009:32, *Socialtjänsten Integritet – Effektivitet* s. 285). Som vi tidigare har pekat på är det viktigt att lagstiftningen blir överskådlig och enkel att tillämpa. Därför är det, enligt vår uppfattning, värdefullt att alla bestämmelser så långt möjligt kan samlas i en lag. Vi föreslår därför att en lag om allmän kameraövervakning ska gälla i stället för personuppgiftslagen och innehålla hänvisningar till ett fåtal bestämmelser i personuppgiftslagen som ska gälla.

11 En ny lag

11.1 Allmänt

Vi föreslår en ny lag, kameraövervakningslag. Till skillnad från lagen om allmän kameraövervakning kommer den inte att omfatta privat kameraövervakning. Däremot kommer den att, i större utsträckning än nuvarande lag, omfatta kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde.

Lagen om allmän kameraövervakning är en väl fungerande lag. Vi har inte funnit skäl att ändra på lagens grundvalar och föreslår inte heller några övergripande förändringar beträffande lagens bestämmelser, utan för över många av dessa oförändrade, eller med endast redaktionella förändringar. I den nya lagen föreslår vi också särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Dessutom för vi in en rad bestämmelser som vi anser behövs dels för att stärka integritetsskyddet, dels för att dataskyddsdirektivet ska uppfyllas på kameraområdet. Flera bestämmelser har förebilder i personuppgiftslagen och även i övrigt har vi strävat efter att använda begrepp som är vedertagna eller i någon mån anpassade till personuppgiftslagens mönster. Personuppgiftslagens beteckningar *personuppgiftsansvarig* och *den registrerade* motsvaras i kameraövervakningslagen av *den som bedriver kameraövervakning* och *den övervakade*.

I detta kapitel presenteras våra förslag och överväganden beträffande lagens tillämpningsområde, förhållandet till personuppgiftslagen, särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde och grundläggande krav.

Våra överväganden beträffande tillsyn, skadestånd, upplysning, kameraövervakning efter anmälan och andra särskilda frågor återfinns i kapitel 12–16.

Begreppet allmän

Utredningen om användningen av övervakningskameror föreslog en lag om övervakningskameror. För att markera skillnaden i förhållande till hemlig kameraövervakning föreslog regeringen termen *allmän* kameraövervakning (prop. 1997/98:64 s. 22). Begreppet *allmän* infördes därför i lagen.

Den kameraövervakningslag vi nu föreslår reglerar inte enbart övervakning som polisen, myndigheter och kommuner bedriver, utan även övervakning som bedrivs av näringsidkare, föreningar och i vissa fall enskilda. Lagen kommer dessutom att ha ett vidare tillämpningsområde än nuvarande lag och även omfatta många platser som inte är allmänna eller offentliga. Vi tror att det finns en risk att begreppet *allmän* leder läsarens tankar fel. Risken att allmän kameraövervakning förväxlas med hemlig kameraövervakning som regleras i rättegångsbalken bedömer vi som mycket liten. Vi föreslår därför att begreppet *allmän* tas bort.

Automatiserad behandling

Vi har inte begränsat lagen till att gälla enbart automatiserad behandling eftersom det är viktigt med samma integritetsskydd oavsett om det är fråga om analog eller digital övervakning. Det innebär, rent teoretiskt, att Datainspektionen kan komma att få tillsyn över kameraövervakning som inte är automatiserad i form av bild- och ljudmaterial på videoband. Vi bedömer dock att de analoga övervakningskamerorna i en nära framtid kommer att ha ersatts av digital utrustning.

Behandla och bevara

I lagen om allmän kameraövervakning används uttrycken behandla och bevara. Uttrycken definieras inte särskilt i lagen. I personuppgiftslagen däremot finns en definition av uttrycket behandling i 3 §. Det är lämpligt att samma definition används i kameraövervakningslagen. Beträffande kameraövervakning kan exemplifieras att redan när bild och ljud tas upp sker en behandling. Det är också fråga om behandling när någon tittar på bilder eller lyssnar på upptaget ljud – i realtid eller senare. Med behandla avses vidare att upptagna bilder eller ljud bearbetas på något sätt antingen direkt

vid upptagningen eller i efterhand, t.ex. med ett bildbehandlingsprogram. Om materialet lämnas ut till annan behandlas det också.

I personuppgiftslagens definition av uttrycket behandla ingår *lagring*, dvs. bevarande av material. I kameraövervakningslagen har vi i ett antal bestämmelser använt uttrycket bevara när det behövs för att förtydliga att det är just den typ av behandling det är fråga om.

11.2 Lagens tillämpningsområde m.m.

Förslag: Det ska framgå att lagen gäller bild- och ljudupptagning och behandling av det upptagna materialet som utförs av den som bedriver övervakningen.

I lagen ska finnas en ändamålsbeskrivning där det slås fast att lagens syfte är att kameraövervakning ska kunna bedrivas effektivt samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan övervakning.

Inledande bestämmelser

Avsikten med den föreslagna lagen är att den, förutom att reglera förutsättningarna för själva övervakningen, även ska reglera den efterföljande hanteringen av övervakningsmaterial i form av lagring, rätten att låta andra ta del av materialet samt rätten att lämna ut materialet till andra. I det avseendet är det inte någon skillnad mot nuvarande lag. I lagens inledande bestämmelse talas om *användning* av övervakningsutrustning. För tydlighets skull bör det framgå att lagen gäller kameraövervakning som utförs av den som bedriver kameraövervakning. Lagen gäller den som bedriver kameraövervakning och den som för dennes räkning har hand om övervakningen eller behandlar övervakningsmaterial. Med detta avses själva övervakningen, med eller utan rätt till inspelning av bilder eller ljud, samt den efterföljande hanteringen av inspelat övervakningsmaterial genom att den som bedriver övervakningen tar del av (tittar och lyssnar på) och lagrar materialet samt rätten att låta andra ta del av materialet (utlämnande). En larmcentral som har hand om kameraövervakning för annans räkning omfattas av lagen. Även den som är anställd hos någon som bedriver kameraövervakning kan omfattas av lagen, t.ex. bestämmelsen om

tystnadsplikt. Om övervakningsmaterial däremot har lämnats till någon annan gäller inte kameraövervakningslagen för den behandling som sker hos den till vilken materialet har lämnats över.

Vi föreslår en bestämmelse som uttryckligen anger att lagens syfte är att kameraövervakning ska kunna bedrivas effektivt samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan övervakning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervakningsutrustning

Enligt 2 § i den nuvarande lagen avses med begreppet övervakningskamera TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Med termen "optisk" avses alla registreringar som kan ske med instrument inom det elektromagnetiska våglängdsspektrat för optisk strålning. Med uttrycket "elektronisk" förstås att förmedlingen av bilderna, visningen av bilderna på en till instrumentet anknuten monitor eller att lagringen av de upptagna bilderna sker genom elektronisk påverkan. Däremot saknar det betydelse om andra funktioner hos instrumentet styrs på elektronisk väg. Med uttrycket "därmed jämförbara utrustningar" avses instrument som kan utnyttja sådan elektromagnetisk strålning som röntgen och radiofrekvent strålning. Vidare föreskrivs att vad som sägs om övervakningskameror i tillämpliga delar gäller även för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera. Så gott som alla medier som kan användas för lagring, bearbetning, analys m.m. åsyftas med detta uttryck. Det saknar betydelse om bilderna bevaras i form av stillbilder eller s.k. rörliga bilder. Härigenom täcker lagstiftningen även de fall där själva kameran inte innehåller den utrustning som krävs för att behandla och bevara bilder (prop. 1997/98:64 s. 19-20).

Vid vår genomgång av tekniken på kameraområdet har vi dragit slutsatsen att definitionen av begreppen övervakningskameror och övervakningsutrustning fortfarande är ändamålsenlig. Vi har fått stöd för denna uppfattning i våra kontakter med länsstyrelserna och branschorganisationer som tillämpar lagen. Enligt vår bedömning finns det därför inte skäl att mot bakgrund av den

tekniska utvecklingen ändra definitionen av övervakningsutrustning.

Uppsatt och fjärrmanövrerad

Lagen omfattar utrustning som är *uppsatt* så att den utan att *manövreras* på platsen kan användas för *personövervakning*. Med uppsatt avses att placeringen av kameran ska ha en viss varaktighet. En kamera som endast används helt kortvarigt är sålunda inte en övervakningskamera enligt lagen. Kameror som är fastsatta på fordon har ansetts uppsatta i lagens mening.

Vi förslår inte att lagen utvidgas till att omfatta kameror som inte kan anses uppsatta. Det betyder bland annat att kameror som är fastsatta på personer inte omfattas av lagen. En sådan ordning skulle enligt vår uppfattning föra för långt. Gränsen gentemot mobilkameror och vanliga handkameror skulle bli svår att dra. Sådan filmning och fotografering bör lämpligen regleras av annan lagstiftning (jfr också avsnitt 9.3 samt Integritetsskyddskommitténs förslag om en straffbestämmelse avseende olovlig fotografering).

I uttrycket *utan att manövreras på platsen* avses att den fortlöpande hanteringen av utrustningen inte sker på plats. Att en kamera sätts i gång på platsen innebär inte att den manövreras från platsen. Att utrustningen fungerar med inbyggd automatik innebär inte heller att den manövreras från platsen (prop. 1989/90:119 s. 40).

Det är numera relativt vanligt med s.k. händelsestyrda kameror som startar vid rörelser eller temperaturförändringar i kamerans upptagningsområde. Sådana kameror omfattas av lagen, liksom ett överfallslarm kopplat till en kamera som startas manuellt genom att en person trycker på en larmknapp. I sammanhanget bör nämnas att Kammarrätten i Stockholm har funnit att en kamera till en porttelefon som aktiverades när den besökande tryckte på en knapp inte kunde anses fjärrmanövrerad. (Kammarrättens mål nr 8075-08 och 8077-08). Målet har överklagats till Regeringsrätten av Justitiekanslern.

Personövervakning

Med personövervakning avses att personer kan identifieras genom övervakningen. Så är naturligtvis fallet om hela personen eller personens ansikte syns tydligt. Av tidigare förarbetsuttalanden framgår att även sådana omständigheter som utmärkande klädsel, speciella kropps rörelser eller särskild kropps-konstitution kan möjliggöra identifiering. För att möjligheten till identifiering ska anses föreligga krävs sålunda att sådana kännetecken kan iakttas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja de personer som iakttas från andra personer (prop. 1989/90:119 s. 40). Enligt vår bedömning är detta förarbetsuttalande fortfarande ändamålsenligt.

Det krävs inte att utrustningen faktiskt används för personövervakning. Det förekommer att övervakningsutrustning används på ett sådant sätt att enskilda inte kan identifieras samtidigt som det finns en möjlighet att i efterhand bearbeta materialet så att identifiering kan ske. I sådana fall är det fråga om personövervakning. Om däremot själva övervakningsutrustningen behöver kompletteras med ytterligare tillbehör, t.ex. en lins för att identifiering ska kunna ske är det inte fråga om personövervakning (så länge inte utrustningen kompletteras så att identifiering kan ske). Även bilder från s.k. värmekameror kan vara så tydliga genom att särskilda karaktäristiska framgår att det kan bli fråga om personövervakning.

Syftet med övervakningen saknar i princip betydelse. Att den som bedriver övervakningen inte har intresse av att personer avbildas påverkar inte det förhållande att det är fråga om personövervakning i lagens mening.

Undantag för privat kameraövervakning

Lagen gäller inte för kameraövervakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Skälen för bestämmelsen har utvecklats i kapitel 9.

Det territoriella tillämpningsområdet

I 4 § personuppgiftslagen finns bestämmelser, baserade på artikel 4 i dataskyddsdirektivet, om att lagen gäller för personuppgiftsansvariga som är etablerade i Sverige. Lagen tillämpas också när den

personuppgiftsansvarige är etablerad i en stat som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet men för behandling av personuppgifter använder sig av utrustning som finns i Sverige. Bestämmelsen gäller inte om utrustningen bara används för att överföra uppgifter mellan ett tredje land och ett annat sådant land. Om den personuppgiftsansvarige inte är etablerad inom en stat i Europeiska unionen eller i en stat som är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska den personuppgiftsansvarige utse en företrädare för sig som är etablerad i Sverige.

Bestämmelsen bygger på artikel 4 i dataskyddsdirektivet som har ansetts oklar och svårtolkad (Öman, Lindblom, *Personuppgiftslagen En kommentar*, 3 uppl. 2007 s. 97). För att dataskyddsdirektivet ska uppfyllas bör emellertid en motsvarande bestämmelse finnas i kameraövervakningslagen. Det betyder bland annat att den som är etablerad i en stat som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och vill bedriva kameraövervakning i Sverige måste utse en företrädare som är etablerad i Sverige.

11.3 Förhållandet till personuppgiftslagen

Vi föreslår att kameraövervakningslagen ska gälla i stället för personuppgiftslagen, se avsnitt 10.4. Tanken är att lagen, så långt det är möjligt, ska vara heltäckande för kameraövervakning som inte är privat eller hemlig. Det innebär att i kameraövervakningslagen regleras uttömmande vad den som vill bedriva kameraövervakning har att rätta sig efter. Kameraövervakningslagen reglerar förutsättningarna för själva övervakningen, med eller utan rätt till inspelning av bilder eller ljud, samt den efterföljande hanteringen av inspelat övervakningsmaterial genom att den som bedriver övervakningen tar del av (tittar och lyssnar på) och lagrar materialet samt rätten att låta andra ta del av materialet (utlämnande).

Om den som bedriver kameraövervakning behandlar t.ex. en bild från övervakningsmaterialet tillsammans med andra personuppgifter som inhämtats på annat sätt än genom övervakning kan personuppgiftslagen eller andra lagar bli tillämpliga.

Kameraövervakningslagen reglerar inte den fortsatta behandlingen när övervakningsmaterial *har lämnats över* till någon annan. När material har lämnats över till någon annan, t.ex. polismyndig-

het eller åklagare gäller inte kameraövervakningslagen på den behandling av materialet som mottagaren utför. Då blir andra lagar tillämpliga, t.ex. polisdatalagen (1998:622) eller personuppgiftslagen.

I den mån det blir fråga om gränsdragningsproblem mellan kameraövervakningslagen och andra lagar får dessa avgöras av rättstillämpningen.

11.3.1 Bestämmelser i personuppgiftslagen som ska vara tillämpliga vid kameraövervakning

Förslag: Personuppgiftslagens bestämmelser om definitioner av beteckningarna behandling, personuppgifter, samtycke och tredje land i 3 § samt överföring av personuppgifter till tredje land i 33–35 §§ ska gälla vid kameraövervakning enligt lagen.

Nedan redovisar vi de bestämmelser i personuppgiftslagen som vi föreslår ska vara tillämpliga vid kameraövervakning.

Definitioner (3 §)

I lagen har vi använt oss av flera begrepp som också används i personuppgiftslagen. Det är viktigt att begreppen har samma innebörd i de båda lagarna. Personuppgiftslagens definition av behandling, personuppgifter, samtycke och tredje land ska gälla även i kameraövervakningslagen.

Överföring av personuppgifter till tredje land (33–35 §§)

Personuppgifter som är under behandling får enligt 33 § personuppgiftslagen inte föras över till tredje land om inte det mottagande landet har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter. Från förbudet finns vissa undantag i 34 §, bl.a. för överföring till länder som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Regeringen har också möjlighet enligt 35 § att föreskriva ytterligare undantag från förbudet, bl.a. om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Förbudet mot överföring till tredje land som inte har acceptabla skyddsnivåer och de undantag från förbudet som föreskrivs, bör vara tillämpliga även på bild- och ljudmaterial som härrör från kameraövervakning.

11.4 Särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde

Kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde regleras i dag, förutom av lagen om allmän kameraövervakning, av de generella bestämmelserna i personuppgiftslagen som gäller behandling av alla typer av personuppgifter. I praktiken innebär det att den s.k. missbruksregeln tillämpas vid sådan kameraövervakning. Med beaktande av bestämmelserna i dataskyddsdirektivet föreslår vi nu särskilda bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Bestämmelserna förtydligar i allt väsentligt gällande rätt.

11.4.1 Samtycke

Förslag: Kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde ska vara tillåten om de som övervakas samtycker till det.

Innan samtycke ges ska den som bedriver övervakning upplysa dem som kan komma att övervakas om vem som bedriver övervakningen, ändamålet med övervakningen samt om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen.

Den som övervakas har rätt att när som helst återkalla ett lämnat samtycke. Om ett samtycke återkallas får ytterligare övervakning av den som återkallat samtycket inte ske.

Enligt 10 § personuppgiftslagen – och det bakomliggande dataskyddsdirektivet – får personuppgifter behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen. Det krävs att samtycket är frivilligt och att den registrerade blivit informerad om, alternativt känner till, ändamålet med behandlingen. På motsvarande sätt bör kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde kunna utföras om de som övervakas samtycker till det. Man kan exempelvis tänka sig att medlemmarna i en förening

godtar kameraövervakning enligt vissa på förhand givna förutsättningar.

Den begreppsförklaring av samtycke som finns i 3 § personuppgiftslagen ska gälla även för samtycke i kameraövervakningslagen. För att ett samtycke ska vara giltigt och kunna läggas till grund för en behandling krävs att det är fråga om en frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring från den registrerades sida. Ett samtycke ska vara individuellt och berättigar bara till behandling av bild- och ljudmaterial (personuppgifter) som är hänförliga till den person som har samtyckt. Det förutsätter också att information om behandlingen har lämnats till den registrerade innan behandlingen påbörjas. Ett samtycke måste finnas innan behandlingen påbörjas (NJA 2005 s. 361), men behöver inte vara skriftligt.

Ett samtycke förutsätter att den som ska övervakas fullt ut förstår innebörden av ett samtycke. Om personer som på grund av sjukdom, psykisk störning, eller liknande har svårt att tillvarata sin rätt kan lämna ett giltigt samtycke får avgöras från fall till fall. Beträffande underåriga har Datainspektionen som tumregel angett att den som har fyllt femton år normalt är kapabel att själv ta ställning till samtyckesfrågan (Datainspektionens informations-skrift, *Samtycke enligt personuppgiftslagen*).

Att ett samtycke ska vara frivilligt förutsätter att den som ska samtycka upplever att han eller hon har ett fritt val. En arbetstagare befinner sig ofta i någon form av beroendeställning och det är viktigt att ett samtycke i anställningsförhållanden kan tas tillbaka utan att den anställde upplever att det medför en nackdel för honom eller henne. Mycket talar för att det är tveksamt om ett samtycke som lämnas i ett anställningsförhållande kan anses vara frivilligt i den mening som avses i personuppgiftslagen. Denna uppfattning delades också av Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet som påpekade att både en arbetstagare och en arbetsökande många gånger kan anses stå i sådan beroendeställning till arbetsgivaren att det kan sättas i fråga om ett samtycke verkligen är frivilligt på det sätt som krävs i personuppgiftslagen (SOU 2009:44, *Integritetsskydd i arbetslivet s. 237–238*). Utredningen har föreslagit en uttrycklig bestämmelse om att arbetsgivare inte får behandla en arbetstagares personuppgifter enligt personuppgiftslagen enbart med stöd av samtycke om ändamålet är att övervaka eller kontrollera. Enligt förslaget ska sådan behandling bara vara tillåten om behandlingen har någon annan rättslig grund enligt personuppgiftslagen. Förslaget bereds för närvarande i Arbets-

marknadsdepartementet. Vi gör bedömningen att bestämmelsen i allt väsentligt är ett förtydligande av gällande rätt och har inte funnit att det krävs en motsvarande bestämmelse i kameraövervakningslagen.

För en person som ska samtycka till kameraövervakning är det naturligtvis av intresse att känna till vem som bedriver övervakningen och för vilket ändamål övervakningen sker. I de fall övervakning ska bedrivas med stöd av samtycke bör det därför åligga den som avser att bedriva övervakningen att innan samtycke inhämtas upplysa dem som kan komma att övervakas om vem som bedriver övervakningen samt ändamålet med övervakningen. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp bör det också framgå av upplysningen. Som nämnts framgår – av personuppgiftslagens begreppsförklaring av samtycke – att den som samtycker ska ha information om personuppgiftsbehandlingen innan denna påbörjas, annars kan inte ett giltigt samtycke lämnas. Vi har dock funnit att denna skyldighet för tydlighets skull bör framgå uttryckligt i lag.

Återkallas samtycket får inga ytterligare personuppgifter om den registrerade behandlas därefter (jfr 12 § personuppgiftslagen).

På kameraövervakningsområdet torde utrymmet för kameraövervakning med stöd av samtycke i praktiken vara relativt begränsat, i vart fall om övervakningen avser ett stort antal personer. Ofta vet inte den som avser att kameraövervaka i förväg vilka som kommer att övervakas och i många situationer är det ogörligt att i förhand hämta in samtycke från alla som kan komma att övervakas. Även om de som kan komma att övervakas godkänner detta, t.ex. i samband med ett medlemskap i en förening eller liknande kan ett givet samtycke återkallas när som helst och då måste den som bedriver övervakning vara beredd på att omgående upphöra med övervakningen.

11.4.2 Kameraövervakning utan samtycke av plats dit allmänheten inte har tillträde

Förslag: Utan samtycke får kameraövervakning ske av en plats dit allmänheten inte har tillträde om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller andra berättigade ändamål och övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

Ändamålet med kameraövervakningen ska vara särskilt och uttryckligt angivet och den som bedriver kameraövervakning ska se till att övervakningen bedrivs lagligt och enligt god sed.

Den som bedriver kameraövervakning ska se till att övervakning inte sker i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålet med övervakningen.

Även utan samtycke kan det vara tillåtet att bedriva kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Som vi tidigare redovisat gör Datainspektionen – när den ska bedöma om kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde ska anses vara tillåten enligt 5 a § personuppgiftslagen – överväganden motsvarande den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 6 § lagen om allmän kameraövervakning. Liksom domstolarna poängterar Datainspektionen att intresset av att tillgodose ändamålet med övervakningen ska väga tyngre än integritetsintresset. Vi föreslår nu att denna princip ska framgå av lag även beträffande kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde.

Liksom för tillståndspliktig kameraövervakning bör det krävas att det finns ett intresse av övervakning. I detta ligger att den som vill bedriva övervakning i förväg ska bestämma ett ändamål med övervakningen. Om det inte finns ett bestämt ändamål är övervakningen inte tillåten. Detta bör framgå direkt i lagen. Det krävs att ändamålet har en viss grad av precision (jfr Öman, Lindblom, *Personuppgiftslagen En kommentar*, 3 uppl. 2007 s. 162–163).

Vad gäller övervakning av plats dit allmänheten har tillträde är grundtanken att kameraövervakning ska vara tillåten när det finns ett samhällligt intresse av övervakningen. Godtagbara ändamål för övervakning är att förebygga brott, förhindra olyckor och därmed jämförliga ändamål. Dessutom ska intresset av övervakningen väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Även beträffande övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde bör det krävas att det görs en avvägning mellan övervakningsintresset och den enskildes intresse av att inte övervakas.

Övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde kan bedrivas på vitt skilda platser för varierande ändamål. Vi har övervägt att begränsa de tillåtna ändamålen till att förebygga brott,

förhindra olyckor och därmed jämförliga ändamål. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas andra berättigade ändamål för vilka övervakning bör vara möjlig. Tanken är emellertid inte att det ska vara fritt fram för all slags övervakning utan de ändamål som kan anses berättigade torde vara begränsade. Det kan t.ex. röra sig om övervakning i en fabrik i syfte att säkerställa vissa moment i produktionen och där personövervakning egentligen inte är önskad, men ofrånkomlig.

Avvägningen av övervakningsintresset mot den enskildes intresse av att inte bli övervakad – den s.k. överviktsprincipen – ska vara densamma som för tillståndspliktig övervakning. I vissa fall kan det t.ex. vara så att det krävs att den som vill bedriva övervakning har vidtagit andra alternativa åtgärder för att uppnå syftet med övervakningen. När det gäller plats dit allmänheten inte har tillträde är tanken att den som avser att bedriva övervakning får göra bedömningen själv. Stöd för denna bedömning kan sökas i praxis, allmänna råd och branschöverenskommelser. Det är Datainspektionen och ytterst domstolarna som bedömer när övervakningsintresset väger över integritetsintresset.

Från integritetssynpunkt är det väsentligt att kameraövervakning inte sker i större omfattning än vad som krävs för att uppnå syftet med övervakningen (jfr artikel 6 c i dataskyddsdirektivet). I lagen bör det därför finnas en uttrycklig bestämmelse om att den som bedriver kameraövervakning ska se till att denna begränsas. Det innebär att en övervakningskamera ska riktas på ett sådant sätt att det område som ska övervakas inte är större än vad som behövs för att tillgodose ändamålet med övervakningen. Vidare innebär det att kameraövervakning ska begränsas i tiden. Övervakning får inte ske på tider då det inte behövs.

Det ankommer på den som bedriver övervakningen att se till att övervakningen bedrivs lagligt och enligt god sed. Det gäller såväl själva övervakningen som behandlingen av bild- och ljudmaterial. När det är lagligt framgår av bestämmelser i lagen om allmän kameraövervakning, men kan också framgå av brottsbalken. Vad som är god sed framgår av de allmänna råd och den branschpraxis som finns på området samt annan praxis.

11.5 Grundläggande krav

11.5.1 Den s.k. finalitetsprincipen

Förslag: Bild- och ljudmaterial från kameraövervakning får inte användas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket materialet samlades in.

Av personuppgiftslagens 9 § punkten d följer att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. finalitetsprincipen som anses vara en av de viktigaste i dataskyddsdirektivet. Den innebär bland annat att den som behandlar personuppgifter hela tiden måste ha klart för sig för vilket ändamål uppgifterna har samlats in, samt fortlöpande kontrollera att uppgifterna inte behandlas för något annat ändamål.

Vid anmälnings- och tillståndspliktig kameraövervakning framgår ändamålet med övervakningen av lag och villkor. Den som använder övervakningsmaterial i strid med lagen eller villkor som meddelats med stöd av lagen kan dömas till ansvar. Här får den s.k. finalitetsprincipen anses uppfylld. Det är emellertid viktigt att dataskyddsdirektivet uppfylls på hela kameraövervakningsområdet. Därför bör det framgå av kameraövervakningslagen att bild- och ljudmaterial från kameraövervakning inte får användas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket materialet samlades in.

Det är relativt vanligt att bilder från kameraövervakning används för något annat ändamål än det övervakningen ursprungligen syftade till. Bankernas och butikernas övervakning som syftar till att förebygga t.ex. rån och stölder riktade mot banken respektive butiken kan lämnas ut till polis för att utreda brott som t.ex. misshandel och mord som har begåtts någon helt annanstans. Ett annat exempel är att Stockholms Lokaltrafik övervakar områden i tunnelbanan i syfte att förebygga olyckor samt skadegörelse och annan brottslighet i tunnelbanan. Polisen kan tillåtas att ta del av samma övervakningsmaterial t.ex. i syfte att förbereda brottsförebyggande insatser i samband med vissa idrottsevenemang eller demonstrationer.

En strikt tolkning av den s.k. finalitetsprincipen skulle kunna leda till att övervakningsbilderna i exemplen inte fick lämnas till polisen eftersom det är fråga om ett annat ändamål än det för vilket

de samlades in. En liknande fråga berördes i förarbetena till ändringarna i lagen (2001:558) om vägtrafikregister (prop. 2005/06:108). Där utvidgades ändamålet med behandlingen av vissa personuppgifter, bland annat körkortsfotografier, så att polismyndigheterna effektivt skulle kunna få direktåtkomst till fotografierna för att effektivisera förundersökningar i trafikbrott. Regeringen konstaterade att behandlingen av körkortsfotografier i ett brottsutredande syfte inte kunde anses oförenligt med det ändamål för vilket de ursprungligen har samlats in.

Ur ett samhällligt perspektiv är det av största vikt att kameraövervakning effektivt bidrar till att förebygga brott, bland annat genom att medverka till att brott faktiskt klaras upp. Det ligger i linje med själva syftet med lagen att medborgarna får utstå ett visst intrång i den personliga integriteten för att brottsligheten i samhället ska kunna förebyggas och beivras. Att bild- och ljudmaterial från kameraövervakning används i brottsbekämpande syfte kan enligt vår uppfattning inte anses oförenligt med de ändamål för vilket de ursprungligen samlades in. Detta gäller även om insamlandet har skett i ett annat syfte än brottsförebyggande. I sammanhanget bör noteras att övervakningsmaterial som kan antas ha betydelse för utredning om brott enligt bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken får tas i beslag.

11.5.2 En begränsad krets personer får ha tillgång till övervakningsmaterial

Förslag: Vid kameraövervakning får inte fler personer än som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas ha tillgång till behandlade eller bevarade bilder eller upptaget ljud.

Av lagen bör framgå att det är tillåtet att lämna ut bild- och ljudmaterial från kameraövervakning

1. till brottsbekämpande myndigheter för att användas i brottsbekämpande verksamhet,

2. till kommun eller myndighet som svarar för en räddningsinsats för att förebygga en olyckshändelse eller för att begränsa verkningarna av en redan inträffad olyckshändelse, samt

3. om en skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Bild- och ljudmaterial får även lämnas ut till annan om de som omfattas av övervakningen lämnat sitt samtycke.

Enligt 13 § lagen om allmän kameraövervakning begränsas den krets av personer som får ha tillgång till det material som samlas in vid allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde till dem som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas. Bestämmelsen infördes samtidigt som viss övervakning i bank- och butikslokaler undantogs från kravet på tillstånd. Regeringen menade att det då borde införas bestämmelser om vem eller vilka som får ha tillgång till materialet samt hur länge det skulle få bevaras hos kameraanvändaren (prop. 1997/98:64 s. 41–42). Paragrafen reglerar hanteringen av inspelat material. Med *tillgång* avses all hantering av det inspelade materialet. Förutom att titta på bilder eller lyssna på ljud omfattas även förfaranden som att fysiskt ta befattning med materialet utan att ta del av informationsinnehållet. I förarbetena till lagen uttalades att denna begränsning i de flesta fall innebär att inte fler personer än som behövs för att ”byta band i videobandspelaren” får ha tillgång till bevarat material (prop. 1997/98:64 s. 42). I den utsträckning inspelat material bevaras elektroniskt på ett datamedium, som kontinuerligt överlagras med vissa bestämda tidsintervaller, är denna personkrets sannolikt begränsad till dem som behövs för att kontrollera att lagring sker på avsett vis. Bestämmelsen syftar till att kvantitativt minska antalet personer som får ta del av materialet. I propositionen poängterades att stadgandet bör gälla endast vid den allmänna kameraövervakningen och inte ta sikte på hanteringen av inspelat material som t.ex. vid misstanke om brott överlämnas till polisen.

Bestämmelsen är inte straffsanktionerad och innebär inte någon inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen.

När det gäller kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde gäller inte 13 § lagen om allmän kameraövervakning. I stället är det 5 a § personuppgiftslagen som är tillämplig eftersom de personuppgifter som registreras vid kameraövervakning mycket sällan kan anses vara så strukturerade som avses i bestämmelsen. Det betyder att det inte är tillåtet att lämna ut övervakningsmaterial till någon annan om det innebär en kränkning av den övervakades personliga integritet.

Den tidigare kameraövervakningsutredningen gjorde bedömningen att utformningen av 13 § innebar att det lagligen inte gick att få till stånd en spridning av övervakningsbilder på misstänkta personer mellan bankkontor (SOU 2002:110 s. 144). Bestämmelsen har också vid länsstyrelsernas tillämpning tolkats så att material från kameraövervakning inte får spridas utanför den personkrets som avses i 13 § (dvs. den krets som behövs för att hantera övervakningsutrustningen). I beslut om tillstånd meddelar länsstyrelsen villkor om hur den som bedriver kameraövervakning ska förfara med materialet. Sådana villkor innehåller ofta bestämmelser om vilken befattningshavare som får ha tillgång till materialet.

Bestämmelsen har således reglerat dels vem som får ta del av inspelat material hos den som bedriver övervakningen, dels möjligheten till utlämnande till någon annan. Det är relativt vanligt att bilder från kameraövervakning lämnas till polisen. Det sker i första hand när brott begåtts gentemot den som bedriver övervakningen, men även för att utreda andra brott eller för att användas i brottsbekämpande verksamhet mer allmänt. Bestämmelsen har således inte ansetts hindra att övervakningsmaterial lämnas ut till polis eller andra brottsbekämpande myndigheter. Detta får anses följa av att det är ett samhälligt intresse att bekämpa brott och förebygga olyckor som också har kommit till uttryck i lagen om allmän kameraövervakning. Av 14 § följer t.ex. att material från kameraövervakning får bevaras under längre tid än en månad om materialet lämnats över till polismyndighet eller åklagare och har betydelse vid utredning av brottslig verksamhet.

Enligt vår mening bör denna ordning gälla även fortsättningsvis. En motsvarighet till bestämmelsen i 13 § lagen om allmän kameraövervakning bör därför tas in i kameraövervakningslagen och gälla både för plats dit allmänheten har tillträde och för plats dit allmänheten inte har tillträde. Den nuvarande formuleringen kan emellertid enligt vår mening, vid en strikt tolkning, uppfattas som att något utlämnande i princip aldrig får ske. Vi föreslår därför att bestämmelsen kompletteras med ett andra stycke av vilket bör framgå att det alltid är tillåtet att lämna ut material till brottsbekämpande myndigheter och till myndigheter för att förebygga olyckor. Med andra brottsbekämpande myndigheter än polisen avses Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Även Tullverket, Kustbevakningen, och Skatteverket (skattebrottsenheterna) har vissa självständiga uppgifter av brottsutredande slag.

Det bör vidare framgå att material alltid får lämnas ut om det finns en skyldighet att lämna ut uppgifterna enligt lag eller förordning. Om den som omfattas av övervakningen lämnar sitt samtycke bör bild och ljud som härrör från kameraövervakning också kunna lämnas ut till andra än brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som förebygger olyckor.

När det gäller kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde ska det föreslagna andra stycket ses som ett förtydligande av hur bestämmelsen tillämpas i dag. Att den också kommer att gälla för plats dit allmänheten inte har tillträde innebär att det införs en tydligare begränsning för utlämnande av övervakningsmaterial som härrör från sådan platser.

Bestämmelsen får ses som ett komplement till finalitetsprincipen. Av den bestämmelsen följer att bild- och ljudmaterial från kameraövervakning inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket materialet samlades in. Det innebär att det inte kan uteslutas att det kan finnas situationer där det kan vara tillåtet att lämna ut material utöver vad som framgår av den nu föreslagna bestämmelsen.

12 Tillsyn

Tillsynen över allmän kameraövervakning är uppdelad mellan länsstyrelserna och Datainspektionen. Länsstyrelserna ska se till att allmän kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde bedrivs enligt bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning. Datainspektionens tillsynsansvar är i princip begränsat till situationer när digital övervakningsutrustning används på platser dit allmänheten inte har tillträde. Datainspektionen ska se till att sådan övervakning sker i enlighet med personuppgiftslagens bestämmelser.

I vårt uppdrag ingår att se över om exempelvis Datainspektionen eller något annat organ bör ges ett mer övergripande tillsynsansvar när det gäller allmän kameraövervakning. Syftet är att ytterligare förbättra förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning på området. Enligt direktiven bör utgångspunkten vara att tillståndsprövningen inte ska centraliseras från länsstyrelserna till något annat organ. Länsstyrelserna bör också ha kvar sina nuvarande tillsynsuppgifter avseende den tillståndspliktiga och viss tillståndsfri övervakning. Vi ska alltså överväga om det finns ett behov av ett övergripande tillsynsansvar och, om ett sådant behov anses föreligga, lämna förslag till hur tillsynen kan utformas och regleras.

12.1 Utgångspunkter

12.1.1 Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet

Bestämmelser om länsstyrelsens tillsyn över allmän kameraövervakning finns i 21–24 §§ lagen om allmän kameraövervakning. Tillsynsansvaret avser övervakning av platser dit allmänheten har tillträde och gäller såväl tillståndspliktig som anmälningspliktig kameraövervakning. Tillsynen omfattar vidare alla delar av en

kameraövervakningsanläggning oavsett om utrustningen finns hos kameraanvändaren eller hos exempelvis en larmcentral som sköter den operativa hanteringen av övervakningen. Länsstyrelsen ska också se till att tillståndskravet och anmälningsplikten för uppsatta övervakningskameror som inte tagits i bruk efterlevs.

För att utöva tillsyn har länsstyrelsen rätt att få tillträde till kontrollrum och andra delar av en övervakningsanläggning. Länsstyrelsen får också begära upplysningar från den som bedriver kameraövervakning samt granska bevarat bild- eller ljudmaterial. Inom ramen för tillsynsverksamheten får länsstyrelsen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att föreskrifter och villkor som meddelats ska följas. Ett föreläggande eller förbud kan förenas med vite.

Samtliga landets länsstyrelser har tillställts en enkät med ett antal frågor rörande allmän kameraövervakning. Vi har bland annat ställt frågor om länsstyrelsernas tillsynsverksamhet. Här lämnas en kortfattad redogörelse för de svar som rör tillsynsverksamheten.

Länsstyrelserna följer en nationell tillsynsplan. Tillsyn sker dels genom besök på den plats där övervakningen sker, dels genom att tillstånds- och anmälningsinnehavare tillskrivs. Ofta gör länsstyrelsen ett besök på plats i samband med en ny ansökan eller anmälan om kameraövervakning. Tillsyn kan ske kommunvis eller bland objekt som inte varit föremål för tillsyn på länge. Den kan också ske slumpvis eller efter anmälan. Vissa besök sker oannonserade. Länsstyrelserna bedriver också informationsverksamhet via Internet, broschyrer, närvaro vid branschmöten och liknande. År 2007 omfattades drygt 8 % av objekten av tillsyn. Motsvarande siffra för 2005 var 5,6 %. Flera länsstyrelser har anmärkt att brist på resurser gör att de inte kan utöva den tillsyn de önskar samt att de som ska utöva tillsynen inte alltid har tillräcklig teknisk kompetens.

Den tidigare Kameraövervakningsutredningen tillfrågade länsstyrelserna om resursåtgången vid hanteringen av kameraövervakningsärenden för åren 1999 och 2000. Vi har ställt motsvarande frågor till länsstyrelserna avseende åren 2006 och 2007. Svaren visar att arbetsinsatsen i timmar respektive årsarbetskrafter har ökat något under 1999–2007. Däremot har kostnaderna för tillsyn minskat kraftigt. Åren 1999 och 2000 angavs kostnader för tillsyn till drygt 2,5 miljoner kr per år. Åren 2006 och 2007 uppges de till omkring 1,3 miljon per år. Det bör sägas att enkätsvaren bygger på mer eller mindre säkra bedömningar hos länsstyrelserna och att tre länsstyrelser inte har uppgett kostnader för tillsyn.

12.1.2 Datainspektionens tillsynsverksamhet

Datainspektionen är en central förvaltningsmyndighet med uppdrag att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Av 2 § personuppgiftsförordningen framgår att Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen. Datainspektionen är också tillsynsmyndighet över kreditupplysningslagen och inkassolagen samt tillsynsmyndighet för integritetsskyddet i ett antal s.k. registerförfattningar.

Av 43–47 §§ personuppgiftslagen framgår Datainspektionens befogenheter som tillsynsmyndighet. Datainspektionen har rätt att för sin tillsyn på begäran få tillgång till de personuppgifter som behandlas samt upplysningar om och dokumentation av behandling av personuppgifter och säkerheten vid denna. Datainspektionen har också rätt till tillträde till lokaler som har anknytning till behandling av personuppgifter.

Om Datainspektionen konstaterar att personuppgifter behandlas eller kan komma att behandlas på ett olagligt sätt kan myndigheten genom påpekanden eller liknande förfarande försöka att åstadkomma rättelse. Datainspektionen kan vid vite förbjuda en personuppgiftsansvarig att fortsätta att behandla personuppgifter. Datainspektionen kan vidare ansöka hos länsrätten om att personuppgifter som har behandlats på ett olagligt sätt ska utplånas.

Tillsyn sker på plats eller per brev, telefon eller e-post. Vid tillsyn på plats informerar Datainspektionen normalt tillsynsobjektet om tid för inspektionen, men det förekommer också oanmälda inspektioner. Datainspektionen strävar efter att fokusera på känsliga områden, nya företeelser och områden där risken för missbruk är särskilt stor. Tillsyn kan ske efter anmälan eller klagomål eller på grund av att myndigheten uppmärksammats på något missförhållande via massmedia. Ibland granskas förhållandena i en hel bransch, s.k. temainspektioner. Ofta dokumenterar Datainspektionen resultatet i en rapport som sprids till berörda.

Under maj och juni 2008 utövade Datainspektionen tillsyn över personuppgiftsbehandlingen i ett antal skolor och granskade kameraövervakningen i sju skolor i Stockholmsregionen och Malmö. I kapitel 4 lämnas en redogörelse för Datainspektionens beslut med anledning av denna tillsyn.

12.1.3 Tidigare överväganden och synpunkter rörande tillsyn av allmän kameraövervakning

Kameraövervakningsutredningen konstaterade att lagen om allmän kameraövervakning var en väl fungerande lagstiftning och att länsstyrelserna sedan 1977 haft ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn. Utredningen ansåg visserligen att vissa förbättringar av tillsynen behövde genomföras men menade ändå att länsstyrelserna väl uppfyllde de krav som kunde ställas på ett kontrollorgan. Sammantaget fann utredningen inte anledning att ändra avgränsningen av vare sig länsstyrelsens eller Datainspektionens tillsyn (SOU 2002:110, *Allmän kameraövervakning* s. 181–182). Kameraövervakningsutredningen konstaterade vidare i sitt betänkande att tillsynen behövde förbättras på så sätt att länsstyrelsernas tillämpning av lagen om allmän kameraövervakning blev mer enhetlig över landet. Ett verksamt sätt att uppnå en ökad samordning skulle, enligt utredningen, vara att ge en länsstyrelse i uppdrag att vara utvecklare och samordnare inom kameraområdet. Den samordnande myndigheten skulle kunna bygga upp en kunskapsbank i frågor som rättspraxis vid tillståndsprövning, riktlinjer för inspektionsverksamhet eller teknikutvecklingen på kameraområdet. En annan viktig uppgift för samordnaren borde, enligt utredningen, vara att ta fram ett gemensamt informationsmaterial riktat till branschorganisationer och användare.

Datainspektionen ifrågasatte i sitt remissyttrande Kameraövervakningsutredningens slutsats att länsstyrelsen även i fortsättningen bör vara tillståndsmyndighet och ha tillsynsuppgift enligt lagen om allmän kameraövervakning (Yttrande 2003-04-24, Dnr 183-2003). Enligt Datainspektionen borde problem, som att lagen tillämpas olika i olika län och avsaknaden av gemensamma riktlinjer för tillsynsarbetet, kunna undvikas om hanteringen överförs till endast en myndighet. En myndighet skulle också, menade Datainspektionen, ge större möjlighet att samla teknisk kompetens och följa teknikutvecklingen. Vidare skulle de gränsdragningsproblem om vilken tillsynsmyndighet som gäller beroende på om allmänheten har tillträde till det övervakade området eller inte kunna undvikas. Datainspektionen pekade på att dess motsvarighet i många andra EU-länder har tillsynsansvar för kameraövervakning.

Datainspektionen har härefter i september 2005 i en skrivelse till regeringen hemställt att inspektionen tilldelas ett övergripande

tillsynsansvar för tillämpningen av lagstiftningen om allmän kameraövervakning (Hemställan 2005-09-13, Dnr Ju2005/7933/L6). Datainspektionen, som pekar på att verksamheten med tillstånd, anmälningar och tillsyn bör vara kvar hos länsstyrelserna menar att inspektionen kan ha följande uppgifter; följa att länsstyrelsernas tillståndsgivning på kameraområdet tillämpas enhetligt, ge råd, information och utbildning i frågor om kameraövervakning, följa och beskriva utvecklingen på kameraområdet, samt medverka i internationellt samarbete.

I sammanhanget bör nämnas att Integritetsskyddskommittén har föreslagit att Datainspektionens nuvarande funktioner breddas och utvecklas (SOU 2008:3, *Skyddet för den personliga integriteten Bedömningar och förslag* s. 331–333). Kommittén anser att Datainspektionen bör ges i uppdrag att uppmärksamma teknikrelaterade risker för kränkning av den personliga integriteten. Uppgiften bör inte vara begränsad till området för elektronisk data, och inte heller till teknikutvecklingen som sådan, utan också – och framförallt – till teknikens tillämpning i människornas vardag.

Datainspektionen skriver i sitt remissyttrande över kommitténs förslag att inspektionen inte har några invändningar mot en utvidgning av uppdraget. Även Justitiekanslern tillstyrker kommitténs förslag att Datainspektionen ska omvandlas till en allmän integritetsskyddsmyndighet. Enligt Justitiekanslern bör inspektionen kanske då också ta över det integritetsskyddsansvar som Justitiekanslern har i dag enligt lagen om allmän kameraövervakning. Enligt 29 § lagen om allmän kameraövervakning ska Justitiekanslern ta tillvara integritetsskyddsintressena genom att, i de fall det bedöms motiverat, överklaga länsstyrelsernas beslut att tillåta övervakning. Detta är en udda uppgift för Justitiekanslern även om myndigheten tilläggs ett liknande ansvar i inkassolagen respektive kreditupplysningslagen. Justitiekanslern menar att uppgiften att överklaga enligt lagen om allmän kameraövervakning utan tvivel är mycket viktig, men att det mest rationella vore om den sköttes av en ”integritetsskyddsmyndighet”.

På senare år har frågan rörande tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen om allmän kameraövervakning också aktualiserats i flera motioner i riksdagen. I motionerna anförs bl.a. intresset av en enhetlig rättstillämpning som skäl för en överflyttning av tillstånds- och tillsynsfrågorna från länsstyrelserna till Datainspektionen (t.ex. mot 2006/07:Ju 255) eller för att Datainspektionen ska få en mer aktiv roll genom att följa länsstyrelsernas

tillståndsgivning och tillsynsverksamhet och ge råd och utbildning i frågor om kameraövervakning (t.ex. mot. 2006/07:Ju290).

Under senare år har det presenterats flera förslag rörande hur verksamheter inom länsstyrelserna, bland annat tillsyn, ska kunna koncentreras. Koncentrationsutredningen föreslog exempelvis att länsstyrelsens uppgifter enligt lagen om allmän kameraövervakning skulle koncentreras till sju länsstyrelser (Ds 2007:28, *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*). Ytterligare ett förslag att koncentrera tillsynsuppgifter till ett mindre antal län presenterades i mars 2009 (*Länsstyrelsernas Tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter. Redovisning av ett regeringsuppdrag Fi2008/3093*). I det senare förslaget lämnades emellertid inte något förslag om att just tillsyn enligt lagen om allmän kameraövervakning skulle koncentreras till ett färre antal länsstyrelser.

I juni 2009 beslutade regeringen att en särskild utredare ska göra en översyn av den statliga regionala förvaltningen. Utredaren ska lämna förslag på hur den statliga regionala förvaltningens utformning kan bli tydligare, mer samordnad och ändamålsenlig. I uppdraget ingår bland annat att se över om de statliga myndigheternas geografiska indelning bör regleras eller på annat sätt hanteras. Översynen omfattar därför också länsstyrelsernas organisation och hur länsstyrelsernas ansvar att samordna olika samhällsintressen och andra statliga myndigheters insatser kan stärkas. Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2012.

12.2 Överväganden

12.2.1 Det finns behov av ett övergripande tillsynsansvar

<p>Bedömning: Det finns ett behov av ökad samordning och information på kameraövervakningsområdet.</p>

Länsstyrelserna har sedan 1977 haft ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn av kamerahandling. Vår uppfattning är att länsstyrelsernas verksamhet enligt lagen om allmän kameraövervakning på det stora hela fungerar väl. Hos länsstyrelserna finns bra rutiner för såväl tillstånds- och anmälningsförfarande som för tillsynsverksamhet.

På två områden har vi emellertid uppmärksammat på brister. Det gäller frågan om enhetlig rättstillämpning och tillsyn. Före-

trädare för anordnare av kameraövervakning, branschorganisationer och polisen har framfört att länsstyrelserna tillämpar lagen om allmän kameraövervakning olika, framförallt rörande tillstånd och anmälan. Svensk Handel och Svenska Bankföreningen har exempelvis uppgett att likvärdiga ansökningar behandlas olika beroende på i vilket län ansökan eller anmälan görs.

Vid våra kontakter med landets länsstyrelser har det bekräftats att tillämpningen vid tillståndsgivningen och anmälningsförfarandet varierar mellan länsstyrelserna. För att motverka detta har länsstyrelserna bland annat utvecklat ett samarbete med e-postlistor inom olika ämnesområden, som exempelvis kameraövervakning. Via nationella konferenser och e-postlistan utbyts råd och erfarenheter mellan länsstyrelserna. Någon annan, mer utvecklad, samordning i linje med vad Kameraövervakningsutredningen förordade tycks inte ha skett.

Frågan om att länsstyrelsernas hantering av kameraärenden inte är enhetlig har således varit aktuell i vart fall sedan Kameraövervakningens översyn, dvs. 2002. Mycket talar för att praxis vid tillståndsgivning och anmälningsförfarande fortfarande skiljer sig åt mellan olika län. För anordnare som har kameraövervakning i flera län exempelvis butikskedjor och banker är detta ett problem. Att tillämpningen inte är enhetlig innebär också att det blir svårare för den som avser att kameraövervaka att tolka praxis och förutse om en kameraövervakning är tillåten eller inte.

I sammanhanget bör det påpekas att någon total enhetlighet inte kan begäras och inte heller är önskvärd. Eftersom det är fråga om bedömningsfrågor är det naturligt att jämförbara omständigheter i någon mån bedöms olika och att praxis ytterst utvecklas i domstol. Sammantaget menar vi dock att det finns anledning att skapa förutsättningar för en mer likartad tillämpning mellan länsstyrelserna.

Vad gäller tillsynen kan vi konstatera att många länsstyrelser gör gällande att begränsade resurser medför att de inte kan utöva den tillsyn de önskar. Av den enkätundersökning vi utfört framgår också att det finns stora regionala skillnader beträffande såväl resursinsats som hur många objekt som tillsynas. Att endast 8 % av objekten omfattades av tillsyn för 2007 är naturligtvis inte tillfredsställande. Flera länsstyrelser har också pekat på att de saknar tillräcklig teknisk kompetens för att kunna utföra en tillfredsställande praktisk tillsyn. Den närmast explosiva tekniska utvecklingen på området har inneburit att det är svårt att

upprätthålla de kunskaper på området som krävs för att tillsynen ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt.

Som nämnts pågår ett förändringsarbete rörande länsstyrelsernas organisation, vilket kan komma att påverka hur tillsynen på kameraövervakningsområdet ska organiseras mellan olika länsstyrelser framöver. Om antalet länsstyrelser minskar eller om frågor om allmän kameraövervakning koncentreras till färre länsstyrelser kommer sannolikt förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning att förbättras.

Sedan länge finns det en utbredd uppfattning att länsstyrelserna tillämpar lagen om allmän kameraövervakning olika. Vi kan visserligen inte konstatera i vilken omfattning det verkligen förekommer, men redan inställningen hos användare, branschorganisationer och myndigheter gör att det finns anledning att försöka komma tillrätta med frågan. Kameraövervakning är en viktig beståndsdel i det säkerhets- och brottsförebyggande arbetet i många verksamheter och det är angeläget att förutsättningarna för kameraövervakning är förutsebara såväl för brukarna som för dem som övervakas. På kameraområdet är många förhållanden rörande övervakning likvärdiga varför det torde vara relativt enkelt att ställa samman vad som gäller enligt lagstiftning och praxis vid vissa omständigheter och på olika platser.

Regleringen på kameraövervakningsområdet är inte helt lättillgänglig och innehåller en del begrepp som kan vara svåra att tolka och tillämpa som, *personlig integritet* och *plats dit allmänheten inte har tillträde*. Det vore därför värdefullt med ett organ som kan lämna råd och vägledning rörande lagstiftning till såväl myndigheter som enskilda. Det är vidare viktigt att det finns en väl fungerande kontroll över en så förhållandevis integritetskänslig verksamhet som kameraövervakning. Sammantaget menar vi att det finns ett behov av en ökad samordning och information på kameraövervakningsområdet. Vi föreslår därför att en myndighet eller något annat organ ges ett övergripande tillsynsansvar när det gäller allmän kameraövervakning. Utöver att sammanställa och informera om praxis kan en samordnande myndighet också ges andra uppgifter som att följa den tekniska utvecklingen på området samt att upplysa och ge råd åt enskilda, myndigheter och media.

Som nämnts har det nyligen utsetts en särskild utredare att se över den statliga regionala förvaltningen. Det har också presenterats flera utredningar med förslag till koncentration av länsstyrelsernas verksamhet. Förslagen, eller i vart fall några av dem,

bereds i Finansdepartementet och har ännu inte lett till lagstiftning. Vi är dock av uppfattningen att vårt förslag att ge en myndighet ett övergripande ansvar kan fungera även om länsstyrelsernas verksamhet förändras.

12.2.2 Hur bör ett övergripande ansvar utformas?

Förslag: Datainspektionen ska ha det centrala ansvaret för tillsynen när det gäller tillämpningen av kameraövervakningslagen. Det innebär att Datainspektionen ska utvärdera rättstillämpningen, följa upp den operativa tillsynen, ge råd och stöd till länsstyrelserna samt ge ut allmänna råd.

Utgångspunkten enligt direktiven är att tillståndsprovningen inte bör centraliseras från länsstyrelserna till något annat organ samt att länsstyrelserna ska ha kvar sina nuvarande tillsynsuppgifter. Beträffande dessa områden lämnar vi således inte några förslag till förändring.

Vi förordar att en myndighet eller ett annat organ ges ett övergripande tillsynsansvar när det gäller allmän kameraövervakning. I uppdraget bör ligga att samla in fakta och erfarenheter samt att informera och utbilda om lagstiftning, praxis och teknik på området. Information och utbildning rörande praxis och tekniska förhållanden bör framförallt riktas till länsstyrelserna som har att tillämpa lagstiftningen. Det samordnande organet kan också följa upp och lämna riktlinjer för tillsynsverksamheten samt bistå med teknisk kompetens. Användare av kameraövervakning samt de som tillhandahåller övervakningsutrustning ska kunna vända sig till myndigheten för råd och vägledning. Myndigheten kan exempelvis framställa checklistor med information om vad som bör gälla vid övervakning av vissa platser. Även enskilda och media som har frågor om allmän kameraövervakning ska kunna vända sig till myndigheten.

Mycket talar för att Datainspektionen har goda förutsättningar att handha ett övergripande tillsynsansvar på kameraövervakningsområdet. I dess nuvarande uppdrag som tillsynsmyndighet ingår bland annat att upptäcka och förebygga hot mot enskildas personliga integritet. Inspektionen följer utvecklingen på IT-området när det gäller teknik och integritet. Inspektionen deltar

också i internationellt samarbete i flera sammanhang, exempelvis den s.k. artikel 29-gruppen, en arbetsgrupp inom EU som ska se till att dataskyddsdirektivet tillämpas enhetligt i medlemsländerna. Det ligger därför nära till hands att utöka Datainspektionens befintliga ansvar till att omfatta även kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde.

I dag har Datainspektionen tillsyn över kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Om inspektionen får ett *övergripande* tillsynsansvar kan det framstå som logiskt att länsstyrelserna får tillsynsansvar även för kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde, på samma sätt som de har tillsynsansvar för tillstånds- och anmälningspliktig övervakning. Länsstyrelserna har utarbetade tillsynsrutiner samt regional och lokal kännedom. Å andra sidan fungerar även Datainspektionens nuvarande tillsyn över plats dit allmänheten inte har tillträde väl. Dessutom är det inte alltid likalydande bedömningar och avvägningar som behöver göras vid kameraövervakning av plats dit allmänheten har, respektive inte har tillträde. Slutligen pågår det för närvarande ett omfattande förändringsarbete beträffande länsstyrelsernas framtida verksamhet och organisation, bland annat i fråga om tillsynsverksamhet. Eftersom det inte är klart hur länsstyrelsernas tillsynsverksamhet ska organiseras framöver anser vi inte att det är lämpligt att föreslå ett utvidgat ansvar för länsstyrelserna. Vi har därför valt att inte föreslå något utökat tillsynsansvar för länsstyrelserna.

Datainspektionen har framfört önskemål om att inspektionen ska ges rätt att föreskriva dels vilka krav som ska ställas på den som bedriver kameraövervakning vid behandling av bild- och ljudmaterial som härrör från övervakning, dels att den som bedriver kameraövervakning ska anmäla övervakning som avser plats dit allmänheten inte har tillträde till inspektionen. Tanken med en anmälningsskyldighet är att Datainspektionen ska kunna föreskriva en anmälningsplikt beträffande vissa övervakningsobjekt, exempelvis om det finns misstankar om att användningen av kameraövervakning ökar i omfattning på integritetskänsliga områden som hotell eller skolor. På så sätt kan inspektionen få kännedom om omfattningen av kameraövervakningen på området och därmed möjlighet att rikta informations- och tillsynsinsatser gentemot dem som bedriver övervakningen.

Den främsta anledningen till att det finns ett behov av ett övergripande tillsynsansvar på kameraövervakningsområdet är att

det saknas en samordnande och rådgivande funktion som kan verka för en enhetlig rättstillämpning på området samt ha uppsikt över och informera om den tekniska utvecklingen på området. Det förslag som inspektionen presenterar går längre än så.

För närvarande har Datainspektionen, enligt 50 § personuppgiftslagen och 16 § personuppgiftsförordningen, en föreskriftsrätt på kameraövervakningsområdet avseende plats dit allmänheten inte har tillträde. Inspektionen har inte utnyttjat föreskriftsrätten på kameraövervakningsområdet, vilket tyder på att behovet hitintills inte kan ha ansetts vara särskilt stort. Vår uppfattning är också att det i allmänhet är mer ändamålsenligt med informationsinsatser och allmänna råd. Det torde vara fallet även på kameraövervakningsområdet. Dessutom får Datainspektionen enligt vårt förslag en rätt att inom ramen för sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen ska följas.

I lagen om allmän kameraövervakning finns en föreskriftsrätt endast beträffande avgifter (30 §). Att införa en generell föreskriftsrätt för Datainspektionen på hela kameraövervakningsområdet ligger inte i linje med våra direktiv. Frågan är emellertid om Datainspektionen bör ha motsvarande föreskriftsrätt i kameraövervakningslagen som den har enligt personuppgiftslagen, dvs. en möjlighet att föreskriva vilka krav som ska ställas på den som bedriver kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde vid behandling av bild- och ljudmaterial som härrör från övervakning. Det framstår emellertid som inkonsekvent med en sådan föreskriftsrätt beträffande endast en del av kameraövervakningsområdet. Enligt vår uppfattning är det inte heller nödvändigt för att uppnå de mål som avses med inspektionens övergripande tillsynsansvar, nämligen att i första hand informera, utbilda samt ge råd och stöd åt länsstyrelserna. Vi föreslår därför inte att Datainspektionen ska ges en föreskriftsrätt enligt kameraövervakningslagen.

Vad gäller frågan om det bör införas en möjlighet för inspektionen att föreskriva om en anmälningsplikt beträffande vissa övervakningsobjekt gör vi följande överväganden. Från den principiella anmälningskyldighet av automatiserade behandlingar som finns i 36 § personuppgiftslagen omfattande undantag, t.ex. om det finns ett personuppgiftsombud (37 §). Av 4 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) följer vidare att anmälningskyldigheten inte gäller för behandling av personuppgifter i löpande text eller sådant ostrukturerat material som avses i 5 a §

personuppgiftslagen. Datainspektionen har också enligt 6 § personuppgiftsförordningen möjlighet att föreskriva om undantag från anmälningsskyldigheten. Omfattande sådana undantag har också meddelats och i realiteten är det endast vid ett fåtal särskilt integritetskänsliga behandlingar som det finns en skyldighet att anmäla behandlingen till Datainspektionen. Mot bakgrund härav framstår det som främmande att ge Datainspektionen rätt att meddela föreskrifter om en anmälningsskyldighet på kameraövervakningsområdet.

Enligt nuvarande reglering, liksom i den av oss föreslagna lagen, finns tydligt reglerat vilken kameraövervakning som är tillstånds- och anmälningsskyldig respektive tillståndsfri. En ordning där det på myndighetsnivå föreskrivs vilken typ av övervakning som ska vara förenad med anmälningsskyldighet är enligt vår mening mindre lämplig. Det ligger inte heller i linje med formerna för det övergripande tillsynsansvar som diskuteras i våra direktiv. Sammantaget anser vi inte att det är lämpligt att Datainspektionen ges en föreskriftsrätt om anmälningsskyldighet på kameraövervakningsområdet.

Vi föreslår att Datainspektionen ges ett centralt ansvar för tillsynen när det gäller tillämpningen av kameraövervakningslagen. Det innebär att Datainspektionen ska utvärdera rättstillämpningen, följa upp den operativa tillsynen, ge råd och stöd till länsstyrelserna samt ge ut allmänna råd.

12.2.3 Justitiekanslerns roll enligt lagen om allmän kameraövervakning

Förslag: Datainspektionen övertar Justitiekanslerns rätt att överklaga beslut om kameraövervakning för att ta tillvara allmänna intressen.

Länsstyrelsens beslut enligt lagen om allmän kameraövervakning får enligt 29 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Om en enskild överklagar länsstyrelsens beslut blir länsstyrelsen dennes motpart och har därigenom rätt att överklaga en dom. Justitiekanslern får överklaga ett beslut för att ta tillvara allmänna intressen. Prövningstillstånd krävs inte när Justitiekanslern för talan.

Redan i lagen (1977:20) om TV-övervakning tillerkändes Justitiekanslern besvärsmått för att kunna tillvarata allmänna intressen. Så småningom gavs även kommuner och arbetstagarorganisationer möjligheten att i vissa fall överklaga länsstyrelsens beslut. I förarbetena till lagen om övervakningskameror m.m. uttalade departementschefen att Justitiekanslerns uppgift, med hänsyn till den delvis nya möjlighet som skapats för kommuner och arbetstagarorganisationer att få tillståndsbeslut överklagade i högre instans, mer borde kunna gå ut på en kontroll av att det upprätthålls enighet i rättstillämpningen och mot principiellt viktigare frågor än att vara inriktad på att bevaka integritetsintressena i varje enskilt fall. Någon anledning att omformulera regeln om Justitiekanslerns överklaganderätt fanns emellertid inte enligt departementschefen (prop. 1989/90:119 s. 27).

I anledning av Integritetsskyddskommitténs förslag att Datainspektionens uppdrag borde breddas och utvecklas har Justitiekanslern alltså väckt frågan om Justitiekanslerns rätt att överklaga kameraövervakningsärenden bör överföras till denna "integritetsskyddsmyndighet".

Enligt vårt förslag ges Datainspektionen ett övergripande tillsynsansvar över lagstiftningen av allmän kameraövervakning. Tanken är att Datainspektionen bland annat ska följa upp länsstyrelsernas hantering av kameraärenden och genom information, utbildning och samråd med länsstyrelserna verka för en enhetlig rättstillämpning.

En av de mest angelägna uppgifterna för inspektionen blir att verka för en enhetlig rättstillämpning på kameraövervakningsområdet. Med en rätt att överklaga beslut för att ta tillvara allmänna intressen ges Datainspektionen goda förutsättningar att lyfta fram principiellt viktiga frågor på området. Tillsammans med inspektionens möjligheter att ge råd och stöd till länsstyrelserna samt meddela allmänna råd torde det kunna leda till en mer enhetlig rättstillämpning på området och därmed stärka rättssäkerheten.

Från ett integritetsskyddsperspektiv torde det dessutom framstå som ändamålsenligt att den myndighet som redan har hand om kameraövervakningsfrågor även tillvaratar allmänhetens intressen genom en rätt att överklaga beslut om kameraövervakning.

13 Skadestånd

I våra direktiv sägs att det bör finnas en möjlighet till kompensation för enskilda vars personliga integritet kränks genom en lagstridig övervakningsåtgärd. I vårt uppdrag ingår därför att överväga den närmare utformning av en skadeståndsbestämmelse vid kameraövervakning som sker i strid med lagen om allmän kameraövervakning.

13.1 Nuvarande ordning

Det finns ingen skadeståndsbestämmelse i lagen om allmän kameraövervakning. De sanktioner som finns är straff, förverkande och vite. I personuppgiftslagen däremot finns en bestämmelse om skadestånd. Under denna rubrik lämnar vi först en redogörelse för vad dataskyddsdirektivet föreskriver om ersättning vid personuppgiftsbehandling. Därefter beskriver vi kort skadeståndsreglerna i personuppgiftslagen och skadeståndslagen (1972:207) samt hur dessa kan tillämpas vid kameraövervakning.

Enligt artikel 23 i dataskyddsdirektivet ska medlemsstaterna föreskriva att var och en som har lidit skada till följd av en otillåten behandling – eller av någon annan åtgärd som är oförenlig med de nationella bestämmelser som antagits till följd av direktivet – har rätt till ersättning av den registeransvarige för den skada som han har lidit. Av andra punkten följer att den registeransvarige kan undgå detta ansvar, helt eller delvis, om han kan bevisa att han inte är ansvarig för den händelse som orsakade skadan. I punkten 55 i ingressen till direktivet anges som exempel på fall där den personuppgiftsansvarige kan befrias från ersättningsskyldighet att ett fel har begåtts av den registrerade eller att det är fråga om force majeure.

Personuppgiftslagens skadeståndsbestämmelse är avsedd att uppfylla artikel 23 i dataskyddsdirektivet. Av 48 § första stycket personuppgiftslagen följer att den som är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter ska ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med lagen har orsakat. Bestämmelsen gäller även vid behandling av personuppgifter i ostrukturerat material i strid med 5 a §. Skadeståndsvaret är strikt, vilket betyder att det inte krävs uppsåt eller oaktsamhet hos den som handlat i strid med lagen för att ersättningsskyldighet ska uppstå. Däremot krävs ett samband mellan skadan eller kränkningen och den olagliga behandlingen. Den skadelidande måste således visa att den felaktiga behandlingen har skadat eller kränkt honom eller henne. Med skada avses såväl personskada och sakskada som ren förmögenhetsskada. Ersättning för kränkning är ideell ersättning.

Till skillnad från skadeståndslagen finns det inte något krav på att det ska vara fråga om en allvarlig kränkning, utan varje brott mot lagen kan i princip medföra ersättningsskyldighet för kränkning. Skadestånd har bland annat utgått för vad som har ansetts vara olovlig publicering på Internet och olagligt upprättande av datoriserat register. Personer som oriktigt har varit registrerade som avlidna har tillerkänts ersättning för kränkning. Skadestånd har också utgått vid felaktiga registreringar av brott och skulder.

I paragrafens andra stycke finns en bestämmelse om jämkning av ersättningsskyldigheten. Ersättning kan i den utsträckning det är skäligt jämkas, om den personuppgiftsansvarige visar att felet inte berodde på honom eller henne. Skadeståndsbestämmelsen i personuppgiftslagen tar över de allmänna skadeståndsreglerna i skadeståndslagen och har betecknats som strängare än vad som krävs enligt direktivet dels för att ersättning ska betalas för all slags ekonomisk skada, dels för att ansvaret är strikt (Öman, Lindblom, *Personuppgiftslagen En kommentar*, 3 uppl. 2007 s. 436).

Personuppgiftslagen gäller inte om det i annan lag eller författning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen. Eftersom lagen om allmän kameraövervakning innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter (kameraövervakning) gäller den *i dessa delar* framför personuppgiftslagen. Samtidigt gäller lagen om allmän kameraövervakning *utöver* personuppgiftslagen. Det innebär i princip att personuppgiftslagens bestämmelser ska tillämpas om det saknas bestämmelser i en viss fråga i lagen om

allmän kameraövervakning. Eftersom det saknas en bestämmelse om skadestånd i lagen om allmän kameraövervakning skulle i princip personuppgiftslagens skadeståndsregel vara tillämplig vid kameraövervakning enligt lagen om allmän kameraövervakning.

Vad gäller personuppgiftslagens skadeståndsbestämmelse har dess utformning –... i strid med denna lag...– emellertid ansetts medföra att den inte automatiskt kan tillämpas vid brott mot annan lagstiftning (se t.ex. SOU 1973:39, *Integritet Offentlighet Informationsteknik* s. 436–437 och prop. 1997/98:136 s. 78).

Eftersom det inte finns någon bestämmelse om skadestånd i lagen om allmän kameraövervakning och skadeståndsregeln i personuppgiftslagen inte heller är tillämplig vid brott mot lagen om allmän kameraövervakning är det de allmänna bestämmelserna i skadeståndslagen som ska tillämpas om någon drabbas av skada på grund av kameraövervakning.

De bestämmelser i skadeståndslagen som i första hand är aktuella finns i skadeståndslagens andra kapitel. Enligt 1 § ska den som uppsåtligt eller genom vårdslöshet vållar person- eller sakskada ersätta skadan. Vidare kan den som genom brott vållar ren förmögenhetsskada enligt 2 § bli ersättningsskyldig.

Den bestämmelse som närmast tar sikte på skador som kan uppkomma i anledning av kameraövervakning är 3 §. Av bestämmelsen följer att den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ska ersätta den skada som kränkningen innebär. Det förutsätts alltså först och främst att en brottslig handling har begåtts. Med brott avses utöver brott i brottsbalkens mening även gärning för vilken är föreskrivet straff enligt annan författning. Det är inte nödvändigt att skadevällaren döms för gärningen för att rätt till skadestånd ska uppstå. Med *angrepp på person* avses misshandelsbrott och andra brott förenade med våld. Med angrepp mot *frihet* avses brott mot rörelse- och handlingsfrihet som exempelvis människorov och olaga tvång. Angrepp mot annans *frid* avser den enskildes rätt att vara i fred och hålla sitt privatliv okänt för andra. Exempel på brott mot frid är hemfridsbrott, ofredande, intrång i förvar och olovlig avlyssning. Här bör noteras att det i svensk rätt inte finns något brott som avser olovlig fotograferingen eller filmning. Med angrepp mot annans ära avses slutligen brott som ärekränkning och förtal.

Den som bryter mot vissa bestämmelser i lagen om allmän kameraövervakning kan – om det innebär en allvarlig kränkning av

en enskild – bli ersättningskyldig enligt skadeståndslagen. Dessutom kan det tänkas att bilder och ljud från kameraövervakning kan användas på ett sådant sätt att det kan bli fråga om t.ex. förtal eller förolämpning.

Enligt motiven till skadeståndslagens 2 kap. 3 § är det utmärkande att brotten innefattar ett angrepp på den skadelidandes personliga integritet, närmast dennes privatliv eller människovärde. Ersättningen avser att kompensera känslor hos den skadelidande som rädsla, förnedring, skam eller liknande som inte tar sig medicinska uttryck så att det föreligger en personskada (prop. 2000/01:68 s. 47).

Som vi redogjort för i avsnitt 9.2 är det inte, enligt svensk, rätt ett brott att filma eller fotografera andra personer utan deras samtycke. Endast undantagsvis kan någon straffas för att ha fotograferat en person mot dennes vilja. I den mån dold filmning sker med uppsatt övervakningsutrustning enligt 2 § lagen om allmän kameraövervakning kan dock den som filmar fällas till ansvar enligt 26 § 1 p samma lag för brott mot upplysningsplikten. Om det är fråga om en kränkning som bedöms som allvarlig kan det också bli aktuellt med skadeståndsansvar enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen. Svenska domstolar har i flera fall uttryckt att det är otillfredsställande att lagstiftningen inte kan förhindra sådana kraftigt integritetskränkande beteenden som smygfilmning kan innebära (se exempelvis NJA 2008 s. 946). Bland annat mot denna bakgrund föreslog Integritetsskyddskommittén att det ska föras in en bestämmelse om förbud mot olovlig fotografering i brottsbalken. I begreppet *fotografering* innefattas, enligt förslaget, även upptagning av bilder med filmkamera. Förslaget bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

Enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen utgår ersättning bara om det är fråga om en allvarlig kränkning. Bagatellartade kränkningar medför inte rätt till skadestånd. Vad som utgör en allvarlig kränkning får med beaktande av samtliga omständigheter avgöras från fall till fall. Sexualbrott anses regelmässigt innebära en allvarlig kränkning (dock inte sexuellt ofredande som består i att någon blottar sig), liksom de flesta våldsbrott. Vid bedömningen av om en kränkning är allvarlig kan den skadelidandes beteende tillmätas betydelse. Om den skadelidande t.ex. provocerar fram ett brottsligt handlande som inte är allvarligt i förhållande till provokationen, kan det leda till att kränkningen inte bedöms som allvarlig (prop. 2000/01:68 s. 65).

Kameraövervakning kan i vissa situationer innebära ett angrepp på en enskilds personliga integritet. Den som upplever att han eller hon har kränkts genom kameraövervakning kan då åberopa 48 § personuppgiftslagen eller skadeståndslagens andra kapitel till stöd för ersättning.

Om det är fråga om digital övervakning som inte faller under undantaget för privata förhållanden kan personuppgiftslagens skadeståndsregel bli tillämplig. Det gäller övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde, men även om det är fråga om övervakning av plats dit allmänheten har tillträde eller rent privata förhållanden kan personuppgiftslagens skadeståndsregel bli tillämplig beroende på hur ljud och bildmaterial används (behandlas).

Om kameraövervakning i ett klassrum eller i trapphuset i en flerfamiljsfastighet (som anses vara platser dit allmänheten inte har tillträde) sker i strid med personuppgiftslagen, exempelvis 5 a §, kan 48 § personuppgiftslagen bli tillämplig. Paragrafen kan också tillämpas om material från kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde, t.ex. ett torg eller en butik görs tillgängligt för ett stort antal personer över Internet i strid med personuppgiftslagen. I båda fallen krävs att den felaktiga behandlingen leder till en kränkning för den skadelidande.

Vid kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde och rent privata förhållanden kan den skadelidande söka stöd i skadeståndslagens bestämmelser.

Det kan konstateras att möjligheterna till skadestånd enligt skadeståndslagen är sämre än möjligheterna enligt personuppgiftslagen.

13.2 Överväganden

13.2.1 Behövs en skadeståndsbestämmelse i kameraövervakningslagen?

Bedömning: Det finns ett behov av en skadeståndsbestämmelse i kameraövervakningslagen.

Den tidigare kameraövervakningsutredningen föreslog att det skulle införas en skadeståndsbestämmelse i lagen om allmän kameraövervakning. Regeln som utformades med 48 § personuppgiftslagen som förebild hade följande lydelse.

Den som har bedrivit allmän kameraövervakning skall ersätta den enskilde för skada och kränkning av den personliga integriteten som behandling eller bevarande av bilder eller upptaget ljud i strid med denna lag har orsakat.

Ersättningsskyldigheten kan i den utsträckning det är skäligt jämkas, om den som har bedrivit övervakningen visar att felet inte berodde på honom eller henne.

Enligt förslaget krävdes inte uppsåt eller oaktsamhet av skadevållaren för att ersättning skulle utgå.

Utredningen fann också att det fanns skäl att även ålägga leverantörer av övervakningsutrustning ett skadeståndsansvar enligt följande.

Den som uppsåtligen eller av vårdslöshet har underlåtit att lämna information enligt 12 a § och därigenom har bidragit till att allmän kameraövervakning i strid med denna lag har bedrivits ska ersätta den enskilde för skada och kränkning av den personliga integriteten som övervakningen har orsakat.

Enligt utredningen borde den som bedriver verksamhet som innefattar yrkesmässig försäljning av övervakningsutrustning ges ett ansvar för att kameraövervakning bedrivs enligt lag. Ansvaret borde, enligt utredningen, innefatta att leverantören i samband med överlåtelsen av övervakningsutrustning informerar om de lagliga förutsättningarna för att bedriva kameraövervakning. Om leverantören uppsåtligen eller av vårdslöshet underlät detta och kameraövervakningen därför bedrevs i strid med lagen, borde leverantören kunna förpliktas att betala skadestånd till en enskild som drabbades av skada och kränkning av den personliga integriteten på grund av kameraövervakningen.

De flesta remissinstanserna välkomnade förslaget att den som bedriver kameraövervakning ska ersätta skada och kränkning av den personliga integriteten om övervakningen sker i strid med lagen. Beträffande det föreslagna skadeståndsansvaret för leverantörer av övervakningsutrustning var emellertid många remissinstanser kritiska. Bland annat anfördes att det var tveksamt om det grundläggande kravet på orsakssamband mellan utebliven information och skada skulle kunna påvisas.

Som framgår kan ersättning i många situationer sökas med stöd av bestämmelserna i antingen personuppgiftslagen eller skadeståndslagen. Vissa kränkningar sker genom brott och då är skadeståndslagen tillämplig. Andra allvarliga kränkningar sker när

material sprids till ett stort antal människor. En vanlig kanal för spridning är Internet. När Internet används är ofta personuppgiftslagen – och dess skadeståndsregel – tillämplig. Det finns således ett tillfredställande skydd för många allvarliga kränkningar.

Det kan dock finnas fall där det är fråga om en kränkning utan att det berättigar till skadestånd enligt någon av de aktuella bestämmelserna. Det är fråga om situationer där det inte begåtts något brott och materialet inte spridits till en stor krets personer, t.ex. via Internet. Det kan också röra sig om situationer där det visserligen har begåtts ett brott, men där kränkningen inte kan anses som *allvarlig*.

Det förekommer att personer fotograferar och filmar enskilda i känsliga situationer utan att den som avbildas känner till det. Det rör sig om ett uppenbart olämpligt, ofta utstuderat, beteende där personer har filmats avklädda eller i intima situationer. Så länge bilder eller filmer inte sprids till andra kan ett sådant handlande i princip ske ostraffat. I de fall fotografering eller filmning sker med fast monterad övervakningsutrustning kan det dock bli fråga om brott mot upplysningsplikten i lagen om allmän kameraövervakning. Smygfilmning är allvarligt, men får ändå anses vara ett ganska exceptionellt handlande. Merparten av kameraövervakningen sker öppet och mer eller mindre enligt gällande regelverk. I vilken utsträckning enskilda kränks genom kameraövervakning i mer typiska situationer är okänt. Under vårt arbete har vi inte uppmärksammat på några fall.

Övervakning är en verksamhet som kan medföra allvarliga kränkningar av enskildas personliga integritet. Personuppgiftslagens skadeståndsregel är inte tillämplig vid all allmän kameraövervakning och det framstår som uppenbart att det kan komma att inträffa kränkningar av den personliga integriteten där vare sig brottsbalken eller annan straffrättslig lagstiftning kan åberopas till stöd för en talan om skadestånd. Man kan t.ex. tänka sig att bilder från kameraövervakning sprids till ett antal personer på ett sätt som uppfattas som kränkande av den övervakade. Även om spridningen sker i strid med regleringen om allmän kameraövervakning är det inte säkert att kränkningen bedöms som så allvarlig att det kan bli fråga om skadestånd enligt skadeståndslagen. Och om bilderna inte har gjorts tillgängliga över Internet på ett sätt så att personuppgiftslagen är tillämplig kan den enskilde inte föra talan om skadestånd enligt personuppgiftslagen.

Under vissa förhållanden kan kameraövervakning upplevas som kränkande även om inte någon annan tittar på bilder från övervakningen. Vi menar att det finns situationer där *själva övervakningen i sig* kan innebära en kränkning av enskildas personliga integritet. Det kan t.ex. vara fråga om övervakning på sjukhus, socialkontor, offentliga toaletter eller i provrum. Om en övervakning på sådana platser sker utan tillstånd eller i strid med villkor bör det finnas möjlighet till ersättning.

Ur integritetsskyddssynpunkt är det viktigt att ett så känsligt område som behandling av bild- och ljudmaterial av enskilda omfattas av ett motsvarande skydd som behandling av andra personuppgifter. Vi ställer oss också tveksamma till att den nuvarande regleringen uppfyller dataskyddsdirektivets krav på att den som lider skada till följd av en otillåten behandling av personuppgifter ska ha rätt till ersättning för den skada han eller hon lidit.

Det behövs därför en bestämmelse om skadestånd vid kameraövervakning. Först och främst i syfte att förbättra enskildas integritetsskydd, men också för att det är angeläget att uppfylla dataskyddsdirektivet. Ett skadeståndsansvar kan också verka förebyggande och leda till en bättre efterlevnad av lagen. Vi vet att det är ovanligt att det blir fråga om straffrättsliga sanktioner när kameraövervakning sker olagligt. Om all kameraövervakning sker under skadeståndsansvar kan det komma att öka motivationen hos dem som bedriver övervakningen att göra det i enlighet med regler och villkor. Av rent pedagogiska skäl bör det också finnas en regel om skadestånd i kameraövervakningslagen eftersom tanken är att den ska vara i princip heltäckande för kameraövervakning.

13.2.2 Bestämmelsens utformning

Förslag: Den som bedriver kameraövervakning ska ersätta den övervakade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av bild- och ljudmaterial i strid med denna lag har orsakat.

Ersättningsskyldigheten kan i den utsträckning det är skäligt jämkas, om den som har bedrivit övervakningen visar att felet inte berodde på honom eller henne.

Dataskyddsdirektivet har inte ansetts kräva att ersättning ska utgå för kränkning. Det huvudsakliga syftet med kameraövervakningslagen är emellertid just att reglera användningen av kameraövervakning så att ett tillfredsställande skydd för enskildas integritet upprätthålls. Rätten till personlig integritet är en immateriell rättighet och en kränkning av den personliga integriteten behöver inte leda till någon ekonomisk skada. Därför är det angeläget att rätten till ersättning vid kränkning av den personliga integriteten avser ideell ersättning. Förutom ersättning för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada bör den som kränks alltså även ha rätt till ekonomisk kompensation för själva kränkningen.

Det bör inte krävas att den som utsatts för en integritetskränkning genom kameraövervakning ska visa uppsåt eller oaktsamhet för att skadeståndsansvar ska uppkomma. Liksom den tidigare kameraövervakningsutredningen föreslår vi således ett strikt skadeståndsansvar.

Kränkning av den personliga integriteten avser främst angrepp mot individens rätt att få vara i fred och att få hålla sitt privatliv okänt för andra. I någon mån är det en kränkning av den personliga integriteten redan när en person övervakas. Lagstiftaren har emellertid bestämt att allmänheten under vissa förutsättningar får finna sig i att övervakas varför varje kränkning genom övervakning inte berättigar till ersättning.

Det är inte heller självklart att varje lagstridig övervakning leder till en kränkning av den som övervakas. Om en kameraövervakning av en offentlig plats sker i strid med tillståndets villkor, t.ex. genom att övervakningen sker till klockan 07.00 trots att övervakning, enligt villkoren, får ske fram till klockan 06.00 är det tveksamt om detta ensamt kan anses leda till en kränkning som ska berättiga till ersättning.

Vissa typer av behandlingar är emellertid av sådan beskaffenhet att de regelmässigt får anses innebära en kränkning. Att olovligt avbilda personer i känsliga situationer torde medföra en kränkning, oavsett om bilderna sprids eller inte.

Det kan finnas situationer där den övervakades eget beteende kan påverka bedömningen om en övervakning ska anses kränkande. En inbrottstjuv torde t.ex. inte anses kränkt för att han filmas av övervakningskameran där den ansvarige har försummat att upplysa om övervakningen. Vad som ska anses vara en kränkning får ytterst avgöras av rättstillämpningen.

Bestämmelsen bör lämpligen utformas med 48 § personuppgiftslagens bestämmelse som förebild.

Skadeståndsansvaret bör omfatta alla som bedriver kameraövervakning enligt kameraövervakningslagen; näringsidkare och myndigheter. Den som bedriver (är ansvarig för) övervakningen bör gentemot den övervakade ansvara för all den behandling som han eller hon har ansvar för, även för fel som utförs av den som anlitas av honom eller henne. Den som ansvarar för övervakningen har därefter möjligheter, om än begränsade, att kräva en arbetstagare på ersättning, se 4 kap. 1 § skadeståndslagen. Det ligger vidare i sakens natur att den som ansvarar för övervakningen också ska se till att utrustningen fungerar tillfredsställande. I de fall där en felaktig behandling beror på utrustningen får därför felet som regel anses bero på den som är ansvarig för övervakningen. Helt oförutsedda händelser av force majeure karaktär kan dock tänkas mildra ansvaret.

Med *behandling* avses dels själva övervakningen i sig, dels hur övervakningsmaterial hanteras. Endast sådan skada eller kränkning som den olagliga behandlingen har fört med sig ersätts. Det krävs alltså ett orsakssamband. Orsakssambandet ska vara adekvat.

Endast den som har övervakats bör ha rätt till ersättning enligt bestämmelsen. Andra, exempelvis anhöriga som tagit illa vid sig av hur övervakningsmaterial har behandlats, bör inte ha rätt till ersättning. När det gäller den närmare tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen bör uttalanden i förarbetena till 48 § personuppgiftslagen kunna ge ledning.

Den föreslagna bestämmelsen tar, liksom skadeståndsregeln i personuppgiftslagen, över de allmänna skadeståndsbestämmelserna i skadeståndslagen (se 1 kap. 1 § skadeståndslagen). I den utsträckning som en ersättningsfråga inte berörs i paragrafen, exempelvis hur ersättning ska beräknas (5 kap.) eller hur ansvaret ska fördelas när det finns flera skadeståndsskyldiga (6 kap. 4 §) tillämpas de allmänna reglerna i skadeståndslagen. Lagrådet uttalade beträffande skadeståndsregeln i personuppgiftslagen att i de fall där jämkningsregeln i andra stycket inte är tillämplig för att den personuppgiftsansvarige inte kan visa att felet inte berodde på honom eller henne bör jämkningsbestämmelsen i 6 kap. 1 § skadeståndslagen om jämkning på grund av medvållande kunna tillämpas (prop. 1997/98:44 s. 243). Detta bör gälla även vid den nu föreslagna bestämmelsen.

Ersättning för kränkning bör uppskattas efter skälighet mot bakgrund av samtliga omständigheter i det aktuella fallet. Faktorer som bör beaktas är exempelvis om det är fråga om känsligt bild- eller ljudmaterial, vem eller vilka som fått del av materialet och om materialet har spridits till många personer. Skadeståndet bör i princip fastställas för varje kränkt övervakad person för sig.

Eftersom det föreslagna skadeståndsansvaret är strikt och även mindre brott mot lagen kan medföra ersättningsskyldighet bör det, liksom i personuppgiftslagens bestämmelse, finnas en möjlighet till jämkning av skadeståndet. I den mån det är skäligt bör skadeståndet kunna jämkas helt eller delvis, om den som bedrivit övervakningen kan visa att den lagstridiga behandlingen inte berodde på honom eller henne. Det kan förekomma situationer där behandlingen utförts felaktigt trots att den som är ansvarig för övervakningen kan ha gjort vad som kan anses ankomma på honom eller henne.

För att en skadeståndsbestämmelse ska ha avsedd verkan är det viktigt att det inte råder någon tveksamhet om vem som har ansvar för övervakningen, och därmed också har ett skadeståndsansvar. Det är angeläget dels för att den enskilde ska veta gentemot vem han eller hon ska väcka talan om ersättning, dels för att den som har ansvaret ska vara på det klara med att han eller hon har ett skadeståndsansvar. Vid kameraövervakning är det den som bedriver övervakningen som också ansvarar för övervakningen (se avsnitt 16.1.1).

Det är relativt vanligt att övervakning handhas av någon annan än den i vars intresse övervakningen bedrivs. Bild och ljud kan t.ex. överföras direkt till en larmcentral där de behandlas och bevaras. Det är viktigt att det finns klara regler om ansvar i de fall där den som handhar övervakningen bryter mot lagen. När det gäller personuppgiftslagen är det den personuppgiftsansvarige som gentemot den registrerade ansvarar för all den behandling som han eller hon har ansvaret för, även när ett personuppgiftsbiträde eller annan hjälp anlitas. Ett fel av ett anlitat personuppgiftsbiträde anses således bero på den personuppgiftsansvarige. En annan sak är att den personuppgiftsansvarige i allmänhet kan få ersättning av ett försumligt personuppgiftsbiträde för skadestånd som måste betalas till registrerade (SOU 1997:39, *Integritet Offentlighet Informations-teknik* s. 331). På motsvarande sätt bör det i lagen om allmän kameraövervakning vara den som är ansvarig för övervakningen som är skadeståndsansvarig gentemot den enskilde. Om den

ansvarige väljer att låta någon annan, exempelvis en larmcentral, hantera övervakningen får han eller hon genom avtal försäkra sig om att denne kompenserar den ansvarige för skadestånd som han eller hon måste betala till den registrerade på grund av fel från larmcentralens sida.

Det förekommer också att flera anordnare bedriver övervakning för olika ändamål men med samma utrustning. Vid idrottsarenor kan t.ex. både polisen och idrottsklubbar bedriva övervakning för delvis olika syften. Om sådan övervakning bedrivs lagstridigt och medför kränkning av enskilda får det avgöras utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall vem som ska bära ett skadeståndsansvar.

13.2.3 Skadeståndsansvar för leverantörer

Bedömning: Ett särskilt skadeståndsansvar för leverantörer bör inte införas.

Under arbetet har vi, liksom den tidigare kameraövervakningsutredningen, erfarit att tillverkare och leverantörer av övervakningsutrustning ibland lämnar bristfällig, eller rent av felaktig, information om de lagliga förutsättningarna att bedriva kameraövervakning till den som avser att bedriva övervakning. Vad gäller frågan om leverantörer bör åläggas ett skadeståndsansvar gör vi följande bedömning.

Enligt vår uppfattning är det lämpligt att ansvaret läggs på den person (juridisk eller fysisk) som faktiskt bedriver övervakningen. Det är inte orimligt att kräva att denna tar reda på förutsättningarna för just den övervakning som han eller hon avser att utföra. Dessutom delar vi den uppfattning som framfördes av flera remissinstanser i anledning av den tidigare utredningens förslag, nämligen att det kan komma att uppstå problem att visa ett samband mellan felaktig eller utebliven information och skada.

Vi har därför valt att inte föreslå något särskilt skadeståndsansvar för leverantörer.

14 Uppllysning om kameraövervakning m.m.

Enligt lagen om allmän kameraövervakning ska uppllysning om övervakningen lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen ska särskild uppllysning lämnas om det. Detta framgår av 3 §. Denna generella uppllysningsskyldighet är – utom i ringa fall – straffsanktionerad (26 §). Från den grundläggande regeln görs undantag för övervakning av vissa anläggningar och områden som utgör skyddsobjekt samt i fråga om automatisk hastighetsövervakning som bedrivs av polisen. Om det finns synnerliga skäl har också länsstyrelsen möjlighet att i enskilda fall medge undantag från uppllysningsskyldigheten, s.k. dold kameraövervakning.

I vårt uppdrag ingår att analysera och belysa frågan om vad uppllysningsskyldigheten innebär, bland annat mot bakgrund av personuppgiftslagens bestämmelser om information till den registrerade. Vi har också haft att kartlägga i vilken omfattning och i vilka situationer som det i praxis har medgetts undantag från uppllysningsskyldigheten samt att överväga om det finns förutsättningar att avskaffa denna möjlighet till dold övervakning.

14.1 Kravet på tydlighet vid uppllysning om kameraövervakning

14.1.1 Hur bör uppllysning ske?

Bedömning: Det finns inte skäl att närmare lagstifta om hur uppllysning om kameraövervakning ska ske. Det är inte heller motiverat med en bestämmelse om standardiserade skyltar.

Från integritetssynpunkt är det viktigt att den som övervakas får kännedom om övervakningen. För att kameraövervakning ska vara effektiv i brottsförebyggande syfte krävs också att övervakningen är känd. I förarbetena till stadgandet om uppllysning i lagen (1977:20) om TV-övervakning (prop. 1975/76:194 s. 23) sades bland annat att anslag ofta kan tänkas ge den bästa informationen och kan vara att föredra när det gäller slutna lokaler och andra avgränsade utrymmen.

I förarbetena till lagen om övervakningskameror m.m. uttalades att det inte ansågs finnas behov av att direkt i lagen reglera utformningen av en uppllysningsskylt, bl.a. eftersom det redan fanns en inarbetad symbol och att en lagreglering inte framstod som nödvändig (prop. 1989/90:119 s. 30). Kameraövervakningsutredningen pekade på att länsstyrelserna kunde ta fram en standardiserad uppllysningsskylt som mot ersättning kunde tillhandahållas den som anordnar övervakning.

Så som bestämmelsen är formulerad i dag finns inte något krav på att uppllysning ska ske genom skyltning. Det krävs inte heller att en uppllysning ska vara skriftlig. Det får emellertid numera anses brukligt att uppllysning om kameraövervakning på de flesta platser sker genom skyltning. Enligt vår mening är det angeläget att detta bruk upprätthålls. En fördel med skyltning är att den kan göras på, eller i direkt anslutning till, den plats där övervakningen sker. De flesta skyltar om kameraövervakning har dessutom en bild på en kamera varför uppllysningen blir tydlig även för den som inte kan läsa eller inte förstår svenska. Många människor har sannolikt också vant sig vid att uppllysning om kameraövervakning sker genom just skyltning.

För att uppllysningsplikten ska anses uppfylld bör uppllysning om kameraövervakning på offentliga platser, allmänna kommunikationer, i butiker, skolor, myndighetsbyggnader och liknande platser normalt ske genom skyltning. Skyltarna bör placeras vid ingångar till utrymmen och övervakade områden. För att uppllysningsplikten ska uppfyllas bör krävas att skylten är så stor och tydlig att budskapet framgår för den enskilde innan han eller hon går in på det övervakade området. Formatet på skylten får anpassas till respektive plats. Det är också viktigt att skyltning finns vid alla ingångar till det övervakade området. Ofta övervakas endast delar av en plats, t.ex. i en skola eller på en arbetsplats. Då bör det vara möjligt för den enskilde att uppfatta vilka ytor som övervakas. Om det t.ex. sitter en skylt om kameraövervakning i entrén till en skola

bör det dessutom sitta skyltar i de korridorer och vid ingången till de rum som övervakas. Närmare information om var övervakning sker kan också ske genom särskilda anslag i anslutning till skyltningen eller genom direkt information till berörda.

I vissa fall bör det krävas att skyltning kompletteras med annan information direkt till de övervakade. Det gäller exempelvis områden där samma personer kommer att övervakas regelbundet som skolor, arbetsplatser och flerfamiljsfastigheter. En skola bör informera nya elever och deras föräldrar, hyresvärderna sina hyresgäster och en arbetsgivare de anställda. Sådan kompletterande information kan t.ex. ske muntligt eller genom skrivelser ställda till dem som kommer att övervakas. Även en kommun eller polismyndighet som avser att övervaka gator och torg i en stad bör, i vart fall inför att övervakningen påbörjas, komplettera skyltar med annan information t.ex. annonser i lokalpress.

Som framgått kan kraven på vad som kan anses vara en verksam upplysning variera beroende på vilket område som övervakas och vilka personer som kan komma att övervakas. Även om upplysning genom skyltning oftast får anses mest ändamålsenligt kan det finnas situationer där någon annan form av upplysning är mer lämpad. Enligt vår uppfattning är det lämpligt att det generellt uttryckta kravet i lagen kompletteras med villkor, allmänna råd, branschöverenskommelser och annan information för att uppnå den mest ändamålsenliga upplysningen i varje enskilt fall.

Länsstyrelsen har möjlighet att meddela villkor för hur tillståndspliktig övervakning får genomföras. Enligt vårt förslag kommer också Datainspektionen att genom bland annat allmänna råd kunna peka på hur upplysning bör ske i allmänhet och på särskilda platser. Det kan nämnas att Datainspektionen redan har gett ut informationsmaterial beträffande kameraövervakning inomhus i skolor där det ges råd om hur upplysning bör ske. Om länsstyrelserna, Datainspektionen och branschorganisationer aktivt verkar för att upplysning om kameraövervakning sker på ett verksamt sätt finns det sannolikt goda förutsättningar för en bra efterlevnad på området. I sammanhanget bör också påpekas att det ligger i den övervakandes intresse att upplysa om kameraövervakning. Detta eftersom den förebyggande effekten bygger på att enskilda känner till övervakningen.

Sammanfattningsvis har vi inte funnit att det finns skäl att i lag mer uttryckligt ange hur upplysning om kameraövervakning ska

ske. Vi har inte heller ansett att det är motiverat med en bestämmelse om standardiserade skyltar.

14.1.2 Vad bör upplysningen innehålla?

Förslag: Upplysning ska lämnas om vem som bedriver övervakningen om detta inte framgår av förhållandena på platsen. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen ska det, liksom tidigare, lämnas upplysning om det.

I de fall övervakning ska bedrivas med stöd av samtycke på plats dit allmänheten inte har tillträde ställs kraven på upplysning högre. Det ankommer på den som avser att bedriva övervakningen att, innan samtycke inhämtas, upplysa dem som kan komma att övervakas – inte bara om vem som bedriver övervakningen och om ljud kan avlyssnas eller tas upp – utan också om ändamålet med övervakningen.

Enligt nuvarande ordning finns det inte något krav på att den som bedriver övervakning ska lämna någon annan information utöver att övervakning sker. Eftersom kameraövervakning innebär behandling av personuppgifter uppkommer frågan om dataskyddsdirektivet kan anses kräva att någon ytterligare information ska lämnas. Vid personuppgiftsbehandling har den personuppgiftsansvarige nämligen en viss skyldighet att lämna information till den registrerade.

I 23–27 §§ personuppgiftslagen finns bestämmelser om information som den personuppgiftsansvarige ska lämna till den registrerade. Bestämmelserna bygger på artikel 10–13 i dataskyddsdirektivet. Av 23 § följer att om uppgifter samlas in från personen själv ska den personuppgiftsansvarige i samband därmed själv lämna den registrerade information om behandlingen av uppgifterna. Vid kameraövervakning som omfattas av personuppgiftslagen har uppgifterna ansetts insamlade från den registrerade (fotograferade) själv (Öman, Lindblom, *Personuppgiftslagen En kommentar* s. 310).

Informationen till de registrerade ska omfatta uppgift om den personuppgiftsansvariges identitet, uppgift om ändamålen med behandlingen och all övrig information som behövs för att den registrerade ska kunna ta tillvara sina rättigheter i samband med

behandlingen (25 §). Information behöver inte lämnas om sådant som den registrerade redan känner till. De registrerade har vidare efter ansökan rätt att få viss information. Enligt 26 § har den registrerade rätt att en gång per kalenderår gratis få besked om personuppgifter som rör den sökande behandlas eller ej. Behandlas sådan information ska skriftlig information lämnas om vilka uppgifter om den sökande som behandlas, varifrån uppgifterna har hämtats, ändamålen med behandlingen och till vilka mottagare som uppgifterna lämnats ut. Datainspektionen har gett ut allmänna råd om information till registrerade enligt personuppgiftslagen.

Kameraövervakning är i de allra flesta fall att anse som ostrukturerad behandling av personuppgifter. Av 5 a § personuppgiftslagen följer att de bestämmelser i lagen som rör frågor om information till den registrerade (23–26 §§) inte behöver tillämpas vid s.k. ostrukturerad behandling av personuppgifter. Mot bakgrund härav anser vi inte att upplysningskravet kan anses innebära att den som bedriver övervakning har en skyldighet motsvarande 23–26 §§ personuppgiftslagen.

Även om inte dataskyddsdirektivet kan anses kräva att den som bedriver övervakningen ska lämna viss information till dem som övervakas kan det ur integritetssynpunkt finnas skäl att fundera närmare på frågeställningen.

I många fall är det uppenbart vem som bedriver övervakning. Vid kameraövervakning av butikslokaler är det t.ex. självfallet att övervakningen bedrivs av butiksinnehavaren. På andra platser som gator och torg eller idrottsarenor framstår det inte som lika självklart vem som bedriver övervakningen. Kameraövervakningsutredningen ansåg att det kunde vara av betydelse för enskilda att identiteten på den som bedriver övervakningen framgår. Utredningen föreslog därför att upplysning om övervakning skulle innefatta särskild upplysning om vem som bedriver övervakningen om detta inte framgår av förhållandena på platsen.

Liksom den tidigare utredningen anser vi att det är befogat att den som övervakas också informeras om vem som bedriver övervakningen. Dels för att den övervakade ska veta vart han eller hon kan rikta förfrågningar eller klagomål om övervakningen, dels för att vetskapen om vem som bedriver övervakning kan ha betydelse för enskildas upplevelse av integritetsintrång respektive trygghet.

Det bör dock inte generellt krävas att ändamålet med övervakningen anges i upplysningen. Behovet av detta får anses vara begränsat eftersom ändamålet med övervakning, i alla fall på platser

dit allmänheten har tillträde, framgår av lag. I många fall får det också anses framgå av förhållandena på platsen. Dessutom finns det en risk att upplysningen, t.ex. en skylt blir alltför detaljerad och därmed otydlig om mycket information lämnas samtidigt. Det är viktigt att informationen är tydlig och inte belastas med för mycket text.

I de fall övervakning ska bedrivas med stöd av samtycke på plats dit allmänheten inte har tillträde bör dock kraven på upplysning ställas högre. Det bör ankomma på den som avser att bedriva övervakningen att, innan samtycke inhämtas, upplysa dem som kan komma att övervakas – inte bara om vem som bedriver övervakningen – utan också om ändamålet med övervakningen.

14.2 Dold övervakning

Förslag: Länsstyrelsen ska inte längre ha möjlighet att medge undantag från upplysningsskyldigheten vid synnerliga skäl.

Om det finns synnerliga skäl får länsstyrelsen meddela undantag från upplysningsskyldigheten, s.k. dold kameraövervakning. Detta framgår av 4 § andra stycket lagen om allmän kameraövervakning. Länsstyrelsens möjlighet att meddela beslut om undantag från upplysningsplikten tillkom 1990 i samband med införande av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Undantaget motiverades med att det inte kunde uteslutas att en ovillkorlig upplysningsplikt i vissa fall kunde motverka själva syftet med användningen av övervakningskameror och att det kunde komma i fråga att tillämpa bestämmelsen särskilt i fall där hänsynen till allmän ordning och säkerhet gjorde sig särskilt starkt gällande (prop. 1989/90:119 s. 31 och 43).

Utredningen om användningen av övervakningskameror föreslog att bestämmelsen skulle utgå och att dold kameraövervakning, med undantag för övervakning av skyddsobjekt och automatisk hastighetsövervakning, uteslutande skulle regleras i lagen om hemlig kameraövervakning. (SOU 1996:88, *Kameraövervakning* s. 153–154). Utredningen menade att möjligheten till dold övervakning innebar en risk för att man ”bakvägen” skulle kunna få tillstånd till dold kameraövervakning vid förundersökning trots att rekvisiten enligt tvångsmedelsregleringen inte var uppfyllda.

Regeringen menade emellertid att det inte fanns förutsättningar att avskaffa undantagsmöjligheten helt och att den åtminstone tills vidare borde behållas i lagen om allmän kameraövervakning, eftersom den berörda tvångsmedelslagstiftningen vid den tidpunkten var föremål för översyn (prop. 1997/98:64 s. 24–25). Regeringen pekade särskilt på att det skulle kunna framstå som stötande om möjligheten att använda dold kameraövervakning saknades. Som exempel nämndes fall då ett antal butiker utsatts för sabotage genom att främmande föremål placerades i matvaror, liksom andra fall av sabotage, t.ex. mot sjukhus eller allmänna kommunikationer, bombhot eller andra allvarliga hot som riktas mot vissa platser eller en begränsad krets av personer. Avsikten var, enligt regeringen, att bestämmelsen skulle kunna tillämpas i speciella undantagssituationer där det finns ett starkt behov av att bedriva allmän kameraövervakning utan att behöva informera om det. Det kan t.ex. vara fall där hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller behovet av att förebygga allvarlig brottslighet gör sig särskilt starkt gällande.

Integritetsskyddskommittén har påpekat att det kan ifrågasättas om det är motiverat att behålla möjligheten att hos länsstyrelsen ansöka om undantag från upplysningsskyldigheten, särskilt då inte integritetsskyddet förefaller tillgodosett i sådana situationer (SOU 2007:22, *Skyddet för den personliga integriteten* s. 313).

Hemlig kameraövervakning regleras numera i 27 kap. rättegångsbalken. Hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning i brottmål avseende brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Frågan om tillstånd till hemlig kameraövervakning prövas av allmän domstol. Enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott ges de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att använda hemlig kameraövervakning i arbetet med att förebygga och förhindra terrorism, spioneri och annan allvarlig systemhotande brottslighet.

Den 1 januari 2009 trädde lagen (2008:854) om åtgärder för att förhindra vissa samhällsfarliga brott i kraft. Lagen ger de brottsbekämpande myndigheterna utvidgade möjligheter att använda bland annat hemlig kameraövervakning vid förundersökning av vissa samhällsfarliga brott som sabotage, mordbrand, luftfartssabotage m.m. även om det krav på minimistraff som ställs upp i rättegångsbalken inte är uppfyllda. Om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig kameraövervakning skulle medföra en fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen får åklagaren besluta om tillstånd.

I den enkät som vi tillställt samtliga landets länsstyrelser har dessa ombetts att uppge om de har medgett undantag från upplysningsskyldigheten enligt 4 § andra stycket lagen om allmän kameraövervakning. Sju länsstyrelser har svarat att de någon gång har medgett undantag från upplysningsskyldigheten. Det rör sig om sammanlagt elva beslut varav 10 stycken har lämnats in till oss. Av de ingivna besluten har tre fattats på nittioalet och sju under åren 2002–2008. Samtliga medgivanden om undantag från upplysningsplikten har varit tidsbegränsade. Ett av besluten har upphävts av domstol. Fyra av besluten rör undantag från upplysningsskyldigheten för övervakning av rovdjurslyor. Flera beslut har syftat till att avslöja gärningsmän som har utsatt människor och egendom för upprepad brottslighet, såsom stöld, skadegörelse och olaga hot. Beträffande två beslut framgår inte skälen till att dold övervakning har medgetts.

Inledningsvis kan konstateras att bestämmelsen om dold övervakning tillämpas mycket sällan. Av ingivna besluten har endast sju fattats på 2000-talet. I vart fall tre av de besluten har rört skydd för rovdjur. I några fall har det rört brott som stöld, skadegörelse och olaga hot, där förutsättningarna har varit sådana att hemlig kameraövervakning inte skulle ha tillåtits.

I det tidigare nämnda lagstiftningsärendet pekade regeringen på att det finns ett behov av dold övervakning när hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller behovet av att förebygga allvarlig brottslighet gör sig särskilt starkt gällande (prop. 1997/98:64 s. 24–25). Därefter har tillämpningsområdet för lagen om hemlig kameraövervakning utvidgats 2004 så att det numera är möjligt att använda hemlig kameraövervakning inte bara för övervakning av en viss misstänkt person eller en plats där denne kan antas komma att uppehålla sig utan även för att övervaka en brottsplats eller dess nära omgivning i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Vidare har det genom lag om åtgärder för att förhindra vissa samhällsfarliga brott skapats möjlighet att använda hemlig kameraövervakning vid förundersökning av vissa samhällsfarliga brott som sabotage, mordbrand, luftfartssabotage m.m. även om det krav på minimistraff som ställs upp i rättegångsbalken inte är uppfyllda.

Hemlig kameraövervakning omgärdas av strikta rättssäkerhetsgarantier. Först och främst är den tillåten endast om det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet. Allmän

domstol måste, som regel, ge tillstånd till den hemliga övervakningen. Tillståndstiden får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad åt gången. Vidare ska offentliga ombud delta i tillståndsärenden hos domstol och bevaka enskildas integritetsintressen.

Enligt vår mening måste det föreligga mycket starka skäl för att polisens och andra brottsbekämpande myndigheters möjligheter att använda hemlig kameraövervakning i preventivt syfte ska regleras utanför tvångsmedelslagstiftningen. Vi har inte funnit att sådana skäl föreligger. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att behovet av den aktuella bestämmelsen framstår som litet föreslår vi att länsstyrelsens möjlighet att medge undantag från upplysningskyldigheten tas bort.

Som framgått har flera beslut om dold övervakning rört övervakning av rovdjurslyor. Såvitt vi har förstått kameraövervakas rovdjurslyor dels för att upptäcka och beivra tjuvskytte och plundring, dels för att kartlägga rovdjurens bestånd. Det vore naturligtvis orimligt om skyltning om kameraövervakning skulle erfordras i anslutning till rovdjurens lyor. Av 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer dessutom att sekretess gäller för uppgift om utrotningshotad djurart om det kan antas att strävanden att bevara arten motverkas om uppgiften röjs.

Med hänsyn till att den aktuella övervakningen avser objekt som inte bör röjas för allmänheten är det inte lämpligt att upplysa om övervakningen genom skyltning vid övervakningsobjektet. Vad som kan anses vara verksam upplysning vid aktuell kameraövervakning kan lämpligen framgå av allmänna råd från Datainspektionen. Möjligen kan det anses tillräckligt att upplysning sker genom annonsering i dagspress eller information på kommunens hemsida om att ett visst naturområde övervakas under en angiven tid. Eller genom att skyltar eller anslag placeras vid vägar som leder in i ett område där övervakning sker.

15 Kameraövervakning efter anmälan

I utredningens uppdrag har ingått att överväga om det är motiverat att i något eller några avseenden, exempelvis när det gäller övervakningen av butikslokaler, utvidga lagens möjligheter till tillståndsfri kameraövervakning. I detta kapitel behandlar vi frågan om kameraövervakning efter anmälan.

15.1 Nuvarande ordning

Allmän kameraövervakning kan vara tillståndspliktig eller anmälningspliktig. Av lagen om allmän kameraövervakning följer att det som huvudregel krävs tillstånd för att en kamera ska få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Det finns dock övervakning som är undantagen tillståndsplikt. Det är fråga om övervakning som har ansetts särskilt angelägen för att förebygga brott och olyckor (7–9 §§). Det rör sig bland annat om övervakning av trafiksäkerhetsskäl, vid trafikövervakning och i kasinon. En polismyndighet och räddningsledare enligt lagen (2003:788) om skydd mot olyckor får också i vissa fall bedriva övervakning utan tillstånd.

Tillståndsplikten innebär att länsstyrelsen gör en individuell prövning om kameraövervakning ska tillåtas i varje enskilt fall. Enligt 6 § lagen om allmän kameraövervakning ska tillstånd till allmän kameraövervakning meddelas om intresset av övervakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Vid bedömningen av övervakningsintresset ska särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

Innan länsstyrelsen meddelar tillstånd ska kommunen där övervakningen ska ske få tillfälle att yttra sig (18 §). Av 19 § följer att ett tillstånd till kameraövervakning ska innehålla uppgifter om hur kameraövervakningen får anordnas. Uppgifterna ska avse övervakningens ändamål, den utrustning som får användas och det område som får övervakas. Länsstyrelsen ska också meddela de övriga villkor som behövs för tillståndet. Det kan exempelvis avse upplysningar om övervakningen, upptagning, användning, behandling eller bevarande av bilder, avlyssning eller upptagning av ljud samt andra förhållanden som har betydelse för att skydda enskildas personliga integritet.

Vid kameraövervakning på vissa, i lagen utpekade, platser är det under särskilt angivna förutsättningar tillåtet att sätta upp en övervakningskamera efter anmälan (11 och 12 §§). Det gäller platser där lagstiftaren har bedömt att det generellt finns ett starkt intresse av att kunna använda övervakningsutrustning. Banklokaler och butikslokaler har ansetts vara sådana platser där det finns ett särskilt övervakningsintresse. Kameraövervakning efter anmälan får således ske i en banklokal, lokal hos ett kreditmarknadsföretag eller ett postkontor. Även området omedelbart utanför in- och utgångar till lokalen får övervakas efter anmälan liksom betalningsautomater som finns i anslutning till en sådan lokal. Bilder får spelas in och bevaras, men avlyssning eller upptagning av ljud får ske endast sedan anordning för avlyssning eller upptagning av ljud har aktiverats på grund av misstanke om brott.

För butikslokaler gäller att övervakning får ske av hela butiken men att endast bilder av kassaområdet samt in- och utgångar får spelas in och bevaras. Avlyssning eller upptagning av ljud får inte ske utan tillstånd. Begreppet butik definieras i 12 § andra stycket. I begreppet innefattas det som i vardagligt tal kallas affärer liksom varuhus, stormarknader och försäljningstält. I definitionen ingår vidare lokaler där verksamheten består i att tillhandahålla tjänster, t.ex. resebyråer, skomakare och frisörer, liksom verksamheter som kombinerar försäljning av varor och tjänster, t.ex. optiker och lokaler för uthyrning av videofilmer. Utanför butiksbegreppet faller restauranger och andra näringsställen som pubar och caféer. Detta gäller även om det förekommer försäljning, t.ex. av färdig mat för avhämtning i lokalen. När det gäller bensinstationer anses den lokal där försäljning av biltillbehör och andra varor som butiklokal i lagens mening (prop. 1997/98:64 s. 36–37).

Vissa förutsättningar måste vara för handen för att det ska vara tillräckligt med en anmälan. Det krävs att övervakningen har till enda syfte att förebygga eller avslöja brott samt att övervakningskameran är fast monterad och försedd med fast optik. Kameraövervakning i marknadsföringssyfte är således inte tillåtet. För butiker gäller också att den som avser att bedriva övervakningen har träffat en skriftlig överenskommelse om övervakningen med företrädare för de anställda på platsen.

I de angivna fallen är det tillräckligt att den som avser att bedriva övervakningen ger in en anmälan till länsstyrelsen som alltså inte gör en särskild prövning av övervaknings- och integritetsintresset i varje enskilt fall. Anmälan ska göras skriftligen till den länsstyrelse i det län där kameraövervakningen ska ske. Av anmälan ska bland annat framgå vem som ska bedriva övervakningen, i vilken typ av verksamhet som övervakningen ska förekomma och om bilder ska behandlas eller bevaras eller ljud avlyssnas och tas upp. Upplysningarna i anmälan utgör grunden för länsstyrelsernas bedömning av i vilken grad tillsyn bör utövas.

15.2 Överväganden

15.2.1 Kameraövervakning efter anmälan i butiker

Förslag: Kameraövervakning med rätt att spela in bilder i butikslokaler ska vara tillåtet efter anmälan.

Det ska emellertid inte vara tillåtet med kameraövervakning efter anmälan i omklädningsrum, provhytter eller toalettutrymmen.

Kameraövervakning med rätt att spela in bilder av området kring in- och utgångar till butiker ska inte vara tillåtet efter anmälan.

I förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning uttryckte regeringen att det fanns ett beaktansvärt behov av att förenkla kameraövervakningen inom detaljhandeln, inte minst på grund av den stöld- och rånbrottslighet som den var utsatt för. En inspelningsrätt utan begränsning i butikslokaler skulle dock, enligt regeringen, leda för långt eftersom det skulle medföra att inspelningar med bilder skulle komma att öka kraftigt. Att låta butiker bevaka områden utanför in- och utgångarna skulle också

leda för långt menade regeringen. Detta eftersom det i praktiken skulle kunna medföra att stora delar av vägar och trottoarer i en stads mest centrala delar blev utsatta för övervakning och det skulle kunna bli svårt att röra sig på offentliga platser i områden med många butiker utan att bli övervakad (prop. 1997/98:64 s. 36 och 40).

Svensk Handel med flera har framställt önskemål om att det ska vara tillåtet att spela in och bevara bilder i hela butiken samt ett område utanför kundentré, personalentré och varuintag. De har bland annat framfört följande. Frågan om bildinspelning i hela butiken är viktig för detaljhandeln. Gärningsmän rör sig ofta över stora ytor och stölder sker inte enbart i området vid kassorna. Bilder från butiken kan också visa om, och i så fall vem, som rekognoserar inför ett brott. Det är vidare vanligt att någon ur personalen hjälper till inför ett rån eller inbrott. Även i sådana fall kan övervakningsbilder från större områden i butiken ha betydelse. Vid rån är det vanligt att rånarna maskerar sig precis utanför butiken. Ju längre bort från butiken en gärningsman maskerar sig, desto större är risken för upptäckt. Därför är det angeläget för butikerna att få kameraövervaka området kring egna ingångar och entréer. Enligt Svensk Handel begås betydligt färre rån mot bensinstationer än mot andra butiker, vilket kan bero på att bensinstationer ofta kameraövervakar området kring ingången till butiken.

Vid utredningens kontakter med företrädare för länsstyrelserna har framkommit att länsstyrelserna har olika praxis vad gäller om tillstånd bör ges till att spela in och bevara bilder utöver området vid kassalinjen i butiker. Enligt företrädare för länsstyrelserna råder det också en viss oreda bland de som bedriver kameraövervakning i butiker. Många spelar in och bevarar bilder även avseende områden utöver kassaområdet och in- och utgångar, trots att de inte har tillstånd till det. Erfarenheter hos länsstyrelserna visar att många som bedriver kameraövervakning tror att det är tillåtet att spela in och bevara bilder från övervakning i hela butiken efter anmälan. I sammanhanget bör nämnas att Kammarrätten i Göteborg nyligen har funnit att en stor matbutiks intresse av att spela in och bevara bilder från delar av butiken inte övervägde den enskildes intresse av integritet, (Kammarrätten i Göteborg 2009-07-29, mål nr 830-09), se *bilaga 3*.

Enligt nuvarande lagstiftning är det alltså tillåtet att kameraövervaka i butikslokaler efter anmälan, men för att spela in bilder

(utöver kassaområdet och in- och utgångar) krävs tillstånd. Det är uppenbart att det finns ett starkt övervakningsintresse i många butiker. Även om inte stöld och snatterier kan anses höra till de allra allvarligaste brotten innebär den stora mängden brott allvarliga konsekvenser för många näringsidkare. ICA AB har hänvisat till en studie som visar att 1,32 % av butiksomsättningen försvinner genom stöld. Detaljhandelns erfarenhet är att kameraövervakning fungerar brottsförebyggande. Att bilder spelas in har en stor betydelse för att man i efterhand ska kunna klara upp brott.

I januari 2008 fanns det närmare 2 500 tillstånd och närmare 8 000 anmälningar om kameraövervakning i detaljhandeln, se *bilaga 2*. Det förekommer således en omfattande övervakning i detaljhandeln. Normalt får människor alltså räkna med att övervakas när de rör sig i en butik, vilket de flesta kunder sannolikt är medvetna om. I butiker är det nämligen förhållandevis vanligt att kamerorna, i brottsförebyggande syfte, är väl synliga. Det är t.ex. inte ovanligt att det sitter en TV-skärm precis vid entrén på vilken kunden kan iaktta sig själv gå in i butiken. Förmodligen tror många kunder att kamerorna i butiken spelar in bilder. För de allra flesta torde inte det upplevda integritetsintrånget bli så mycket större om bilder spelas in och bevaras, förutsatt att materialet förvaras och hanteras på ett säkert sätt. Integritetsintresset kan inte anses vara så starkt i butiksmiljöer att det bör krävas en tillståndsplikt. Kameraövervakning med rätt att spela in bilder i butiker bör därför vara tillåtet efter anmälan.

Att det räcker med anmälan innebär en viss försvagning av integritetsskyddet i form av utebliven förhandskontroll. Detta kompenseras av att det rör sig om områden som är väl kända av tillsynsmyndigheter och att den aktuella övervakningen torde vara allmänt accepterad.

Den nuvarande regleringen kan tyckas tillåta övervakning av områden som omklädningsrum och toalettutrymmen efter anmälan. Lagens inledande bestämmelse om att övervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet får dock anses utgöra hinder för sådan övervakning. För tydlighets skull bör det dock framgå direkt av lag att det inte är tillåtet med övervakning efter anmälan av sådana platser. För avlyssning eller upptagning av ljud bör fortfarande krävas tillstånd.

Vad gäller övervakning av området kring in- och utgångar till butiker gör sig integritetsintresset starkare gällande än inne i butikslokaler. Såväl länsstyrelserna som domstolarna har en

restriktiv inställning till sådan övervakning. Det innebär nämligen övervakning även av personer som inte besöker butikslokalen. Gator, trottoarer och gångstråk där ett stort antal människor passerar kommer att omfattas av butikernas övervakning. Eftersom det finns så många butiker på vitt skilda platser kommer en sådan övervakning att medföra att långt fler människor kommer att övervakas än i dag. Övervakningen kommer att breda ut sig så att i princip alla människor som rör sig i centrala delar av städer och samhällen kommer att övervakas. En sådan ordning kan bara motiveras av ett mycket starkt övervakningsintresse. Från flera håll har framförts till utredningen att kameraövervakning av områden kring in- och utgångar syftar till att förebygga rån. Erfarenheten visar att i de fall rånare är maskerade så sker maskering och demaskering ofta i nära anslutning till ingången. Det är således fråga om allvarlig brottslighet som övervakningen avser att förebygga. I sammanhanget måste också vägas in att det förekommer att personer arbetar ensamma i butiker under kvälls- och nattetid och därmed är extra utsatta för t.ex. rån. Å andra sidan är knappast alla butiker som omfattas av lagens butiksbegrepp i riskzonen för sådan allvarlig brottslighet. Det är därför inte motiverat med en generell bestämmelse som tillåter sådan övervakning efter anmälan. Att i lagen peka ut en viss grupp av butiker där övervakningsintresset är extra starkt låter sig inte heller göras.

Den övervakning det är fråga om har en stor påverkan på enskildas integritet och vi anser att det är rimligt att det görs en prövning av övervakningsintresset och integritetsintresset i varje enskilt fall. Eftersom övervakningen kan avse olika typer av butiker och kringliggande områden samt omfatta många människor är det också viktigt att länsstyrelsen kan bestämma villkor anpassade efter förhållandena i varje fall. Däremot är inte utredningen främmande för att det i flera fall, än vad som görs i dag, kan finnas skäl att ge tillstånd till kameraövervakning av in- och utgångar till butiker även om övervakningen kan komma att omfatta trottoarer, gångstråk och liknande. Det kan exempelvis röra sig om butiker som har varit utsatta för allvarlig brottslighet, eller butiker med omfattande kontanthantering där en eller få personer arbetar under kvälls- och nattetid. Risken för integritetskränkningar kan i någon mån reduceras genom att det övervakade området begränsas samt att övervakning tillåts under och i anslutning till butikernas öppettider.

15.2.2 Kameraövervakning efter anmälan vid betalningsautomater

Förslag: Betalningsautomater och liknande anordningar får kameraövervakas efter anmälan oavsett var de är belägna.

Svenska Bankföreningen och Kontanten AB har hemställt att kameraövervakning efter anmälan ska tillåtas även vid sådana betalningsautomater och liknande anordningar som inte är belägna i anslutning till en banklokal eller liknande. De har pekat på att det brottsförebyggande övervakningsintresset är detsamma oavsett var automaterna är placerade.

Vi delar uppfattningen att övervakningsintresset generellt sett är lika starkt oavsett om en betalningsautomat är placerad i anslutning till en bank eller inte. Normalt torde också avvägningen mellan övervakningsintresset och integritetsintresset utfalla så att tillstånd till övervakning lämnas beträffande betalningsautomater som inte är belägna i anslutning till en banklokal eller liknande. Betalningsautomater är ofta placerade vid gator, torg samt i gallerior och liknande. Även människor som bara passerar automaten kan omfattas av övervakning. Det finns emellertid inte så många betalningsautomater att det blir fråga om en heltäckande övervakning av en stads eller ett samhälles centrala delar. Det är också rimligt att anta att många automater redan övervakas (med tillstånd) varför övervakningen på offentliga platser inte kommer att öka anmärkningsvärt om övervakning tillåts efter anmälan. Sammantaget menar vi att det bör vara tillräckligt med en anmälan för kameraövervakning av betalningsautomater oavsett var de är belägna. Liksom vid övervakning av in- och utgångar till banklokaler och liknande bör inte det övervakade området omfatta en för stor yta.

15.2.3 Kameraövervakning efter anmälan på andra platser

Bedömning: Det är inte lämpligt att tillåta kameraövervakning efter anmälan på andra platser än i banklokaler, vid betalningsautomater och i butikslokaler.

Vi har också övervägt om det finns andra platser där det kan vara lämpligt att tillåta kameraövervakning efter anmälan. De platser som främst skulle kunna komma i fråga är platser där det finns ett starkt övervakningsintresse och där integritetsintresset inte gör sig så starkt gällande att det kan anses nödvändigt med en individuell prövning i varje enskilt fall.

Under senare år har det skett en ökning av kameraövervakning av bland annat skolgårdar, sport- och fritidsarenor samt entréer till bostadsfastigheter. Enligt utredningens uppfattning är det fråga om miljöer där det av hänsyn till integritetsintresset bör göras en tillståndsprövning i varje enskilt fall.

Det finns emellertid några platser där domstolarna har uttalat att integritetsintresset inte gör sig så starkt gällande. Regeringsrätten har konstaterat att ett parkeringshus i normalfallet får anses utgöra en plats där hänsynen till den enskildes integritet inte gör sig gällande med samma styrka som beträffande många andra lokaliteter (RÅ 2001 ref. 39). Kammarrätten i Stockholm har funnit att en tunnelbanestation rent allmänt inte kan anses vara särskilt skyddsvärd ur integritetssynpunkt (Kammarrättens mål nr 5547-03), se *bilaga 3*.

Tunnelbanestationer och hållplatser i anslutning till allmänna kommunikationer finns i en mängd olika miljöer där många människor rör sig under dygnets alla timmar. Även om integritetsintresset på vissa hållplatser är mindre starkt, kan det finnas andra t.ex. i bostadsområden eller i centrala delar av en stad där integritetsintresset gör sig starkare gällande. Vi anser inte att det kan bli fråga om kameraövervakning efter anmälan i sådana miljöer.

Övervakning i parkeringshus är relativt vanlig. Per den 1 januari 2008 fanns det 326 tillstånd till kameraövervakning av parkeringsgarage och parkeringsplatser. Just i parkeringsgarage har kameraövervakning visat sig ha en brottsförebyggande effekt. Parkeringsgarage är avgränsade områden och de flesta människor som rör sig i byggnaden vistas där i korta stunder. Integritetsintresset försvagas också av att de enskilda som övervakas samtidigt är de som riskerar

att drabbas av den brottslighet som övervakningen avser att förebygga. Å andra sidan är det relativt vanligt att bilarnas registreringsnummer kommer med på bild samt att det registreras när bilarna kör in respektive ut ur garaget. Sådana uppgifter i kombination med personövervakning gör att intrånget i de enskildas integritet blir större än när det är fråga om enbart personövervakning. Vi har därför slutligen stannat för att det även i fortsättningen bör krävas tillstånd för kameraövervakning i parkeringsgarage.

16 Särskilda frågor

16.1 Krav på säkerhet vid kameraövervakning

Förslag: Bestämmelser motsvarande personuppgiftslagens bestämmelser om säkerhet vid behandling av personuppgifter ska gälla vid kameraövervakning enligt lagen.

Det ska vara förbjudet att föra över bild- och ljudmaterial till ett tredje land som inte har en adekvat skyddsnivå för personuppgifter.

I lagen om allmän kameraövervakning finns ett antal bestämmelser som syftar till att skydda enskildas integritet. De regler som närmast tar sikte på hantering av bild- och ljudmaterial som inhämtas vid kameraövervakning är 13 och 14 §§ som rör vilka som får ha tillgång till övervakningsmaterialet samt hur länge det får bevaras. Av 13 § följer att materialet som härrör från kameraövervakning ska förvaras så att missbruk motverkas. Bestämmelsen innebär att materialet ska förvaras på ett sådant sätt att inte obehöriga får tillgång till det. Det är angeläget dels för att det ska finnas garantier för att upptagningar inte ändras i efterhand, dels för att inte obehöriga ska få del av materialet och använda det för andra syften än de avsedda. Enligt 14 § får bild- eller ljudmaterial från kameraövervakning som huvudregel förvaras under högst en månad. Därefter ska det omedelbart förstöras (se avsnitt 16.2).

I lagen finns emellertid inga uttryckliga bestämmelser om säkerhet vid behandling av övervakningsmaterial. Däremot kan länsstyrelsen enligt 19 och 20 §§ meddela villkor för hur tillståndspliktig övervakning får bedrivas. Sådana uppgifter och villkor kan exempelvis avse hur materialet får behandlas och bevaras samt hur det ska förvaras. Vid anmälningspliktig övervakning har länsstyrelsen emellertid inte samma möjlighet att lämna uppgifter och meddela villkor. Inom ramen för sin tillsynsverksamhet kan

länsstyrelsen – beträffande såväl tillståndspliktig som anmälningspliktig övervakning – meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen samt de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd med lagen uppfylls.

I personuppgiftslagen finns bestämmelser om säkerhet vid behandling av personuppgifter (30–35 §§). Bestämmelserna, som grundar sig på dataskyddsdirektivet, innebär i huvudsak följande.

Den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av

- de tekniska möjligheter som finns,
- vad det skulle kosta att genomföra åtgärden,
- de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna och
- hur pass känsliga de behandlade personuppgifterna är.

Den som behandlar personuppgifter får bara behandla dessa i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige. När den personuppgiftsansvarige anlitar ett personuppgiftsbiträde för att utföra behandling av personuppgifter ska det finnas ett skriftligt avtal där säkerhetsfrågorna särskilt regleras. Den personuppgiftsansvarige är också skyldig att se till att personuppgiftsbiträdet verkligen vidtar nödvändiga säkerhetsåtgärder. Tillsynsmyndigheten får i enskilda fall besluta om vilka säkerhetsåtgärder som den personuppgiftsansvarige ska vidta. Datainspektionen får meddela närmare föreskrifter om vilka krav som ställs på den personuppgiftsansvarige vid behandling av personuppgifter (50 b § personuppgiftslagen och 16 § personuppgiftsförordningen). Datainspektionen har utfärdat allmänna råd om säkerhet för personuppgifter.

I lagen om allmän kameraövervakning finns bestämmelser om hur kameraövervakning ska bedrivas. Länsstyrelsen kan också i viss utsträckning föreskriva villkor för hur tillståndspliktig övervakning får bedrivas, hur material får hanteras osv. För tillståndspliktig kameraövervakning finns det goda förutsättningar för att tillgodose säkerheten vid kameraövervakning. Detta bygger dock på att länsstyrelserna aktivt meddelar villkor och förelägganden. Vid anmälningspliktig övervakning finns sämre möjligheter att se till att övervakningen bedrivs med tillfredsställande säkerhet.

Sammantaget menar vi att kraven på säkerhet enligt lagen om allmän kameraövervakning är lägre än kraven enligt personuppgiftslagen. Dessutom är det tveksamt om lagen om allmän kameraövervakning fullt ut uppfyller dataskyddsdirektivets krav på säkerhet vid behandling av personuppgifter. Rimligen bör det ställas samma krav på säkerhet för kameraövervakning som bedrivs på plats dit allmänheten har tillträde som för kameraövervakning som bedrivs på plats dit allmänheten inte har tillträde.

Det är viktigt att ett så integritetskänsligt område som kameraövervakning skyddas av tillfredsställande bestämmelser om säkerhet. Bestämmelserna bör omfatta tillståndspliktig och anmälningspliktig övervakning, liksom övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Det är därför motiverat att föra in generella bestämmelser om säkerhet i kameraövervakningslagen.

Vi anser att regler motsvarande 30 och 31 § personuppgiftslagen bör föras in i lagen. Bestämmelserna ersätter 13 § lagen om allmän kameraövervakning i den del den föreskriver att materialet ska hanteras så att missbruk motverkas. Dessutom bör såväl länsstyrelsen som Datainspektionen inom ramen för sin tillsynsverksamhet ha rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen ska följas (jfr 22 § lagen om allmän kameraövervakning). Dit hör villkor om vilken säkerhet som ska iakttas.

Vidare bör göras en hänvisning till personuppgiftslagens bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land (33–35 §§).

Det kan tyckas att reglerna är generellt hållna och inte alltid ger tillräcklig vägledning om vilka säkerhetsåtgärder som bör vidtas i varje enskilt fall. Tanken är emellertid att länsstyrelsens villkor ska kompletteras med information och allmänna råd från Datainspektionen. På så sätt kan särskild vägledning lämnas om hur övervakningsmaterial ska förvaras, hur många som får hantera det, vad som ska gälla vid överföring av övervakningsmaterial till annan plats osv. Som nämnts har inspektionen utfärdat allmänna råd om säkerhet för personuppgifter. Vi utgår från att om Datainspektionen i samarbete med länsstyrelserna tar fram rekommendationer även på kameraområdet kommer de att få stort genomslag. Även branschöverenskommelser i säkerhetsfrågor kan vara till hjälp för dem som bedriver kameraövervakning.

Flera användare av övervakningskameror har påpekat för oss att det finns ett behov av att överföra eller lagra övervakningsmaterial till en annan plats, som en larmcentral eller liknande. Enligt vår

bedömning är det inte något – vare sig i nuvarande eller i den av oss föreslagna regleringen – som hindrar det, förutsatt att kraven på säkerhet uppfylls. Det betyder bland annat att det ska upprättas ett skriftligt avtal mellan den som bedriver övervakningen och den som för dennes räkning har hand om övervakningen (larmcentralen).

16.1.1 Ansvarig för övervakningen

Förslag: I en ansökan om tillstånd till kameraövervakning ska anges vem som ska bedriva övervakningen, och i förekommande fall den som för tillståndsinnehavarens räkning ska ha hand om övervakningen.

För att säkerhetsbestämmelserna ska vara ändamålsenliga måste det stå klart vem som ska ansvara för att kameraövervakningen bedrivs säkert. Enligt personuppgiftslagens definition (3 §) är det den personuppgiftsansvarige som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Vid kameraövervakning får den som bedriver övervakningen anses vara den som bestämmer ändamålet med övervakningen och därmed också ansvarar för övervakningen. Den som bedriver kameraövervakning är normalt en juridisk person eller en myndighet. Det kan också vara en fysisk person, t.ex. en enskild företagare. Att den som bedriver kameraövervakning kan överlåta det faktiska handhavandet av övervakning till någon annan, t.ex. en larmcentral, innebär inte att ansvaret för övervakningen överläts. Det kan också vara flera som tillsammans bedriver övervakningen. Då svarar de normalt var och en för att övervakningen bedrivs säkert. När det gäller att närmare avgöra vem som är ansvarig för övervakningen kan ledning sökas i Öhman och Lindblom, *Personuppgiftslagen En kommentar, 3 uppl. 2007*.

I lagen om allmän kameraövervakning finns inte reglerat att den som ansöker om tillstånd ska ange vem som ska bedriva övervakningen (16 §). Däremot ska en anmälan om kameraövervakning innehålla en sådan uppgift, 17 §. Det är viktigt att det står klart för länsstyrelsen vem som ansvarar för övervakningen och därmed också säkerheten vid kameraövervakning av plats dit allmänheten

har tillträde. Vi föreslår därför att det även i en ansökan om tillstånd till kameraövervakning ska anges vem som ska bedriva övervakningen, och i förekommande fall den som för tillståndsinnehavarens räkning ska ha hand om övervakningen.

16.2 Bevarande av material från allmän kameraövervakning

Förslag: Material som inhämtats vid allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde får bevaras under högst tre månader.

Det bör även fortsättningsvis finnas en möjlighet för länsstyrelsen att besluta om en längre bevarandetid i vissa fall.

För övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde ska även framöver gälla att materialet inte får bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med övervakningen.

Enligt huvudregeln i lagen om allmän kameraövervakning (14 § första stycket) får bild- eller ljudmaterial som upptagits i samband med kameraövervakning bevaras i högst en månad om inte länsstyrelsen beslutat om en längre bevarandetid. När materialet inte längre får bevaras ska det omedelbart förstöras. Från huvudregeln finns i andra stycket vissa angivna undantag. Bild- och ljudmaterialet får bevaras under längre tid om materialet

- har betydelse vid utredning om brottslig verksamhet och antingen tagits upp av polismyndighet eller inom en månad från upptagningen lämnats över till polismyndighet eller åklagare av någon annan som gjort upptagningen,
- ges in till domstol i mål om ansvar för brott, eller
- tagits upp vid övervakning vid betalstation för trängselskatt.

Många användare av övervakningskameror, bland andra Svensk Handel och Svenska Bankföreningen, har framfört önskemål om att få bevara övervakningsmaterial under längre tid än en månad. Bankernas och handelns erfarenheter är att många brott inte upptäcks under den tid då inspelat material får sparas. Enligt Bankföreningen är det vanligt att brott som bedrägerier och

penningtvätt upptäcks först efter det att övervakningsbilderna har raderats. Vissa brottsliga förfaranden, t.ex. interna bedrägerier, kan dessutom ha ett utdraget förlopp varvid filmsekvenser från flera olika tidpunkter tillsammans kan få en avgörande betydelse för möjligheterna att utreda brottet. Bankföreningen har också pekat på att övervakningsbilder kan ha ett stort psykologiskt värde för den personal som förhörs eller ska vittna i anledning av ett brott.

Eftersom övervakningen är ett intrång i den enskildes personliga integritet är det viktigt att övervakningen är effektiv. Det är inte rimligt att enskilda ska utsättas för övervakning om det inte finns någon nytta med övervakningen. För att kameraövervakning ska fungera brottsförebyggande är det viktigt att övervakningsmaterial lämnas till polisen och bidrar till att brott klaras upp. Annars finns det en risk att övervakningens brottsförebyggande effekt avtar för att till sist upphöra.

Med hänsyn till det anförda anser vi att det är motiverat att tillåta att material som har inhämtats vid allmän kameraövervakning får bevaras under en längre tid än en månad. Det kan tyckas att det endast är vissa verksamheter som t.ex. banker och butiker som har behov av en förlängd bevarandetid. Det är emellertid svårt att avgöra och definiera vilka verksamheter som kan tänkas ha ett sådant behov. Vi menar också att det är lämpligt med en enhetlig bevarandetid för kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde. Flera anordnare av kameraövervakning har föreslagit en tid om tre månader. Vi tycker att det är en lämplig tidrymd. Från integritetssynpunkt torde det vara av mindre betydelse om bevarandetiden förlängs till tre månader, särskilt som det enligt vårt förslag ställs tydligare krav på säkerhet vid behandling av övervakningsmaterial. Enskildas integritetsskydd stärks också med den föreslagna skadeståndsbestämmelsen. Vi föreslår således att bevarandetiden för material som inhämtats vid allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde generellt ska förlängas till tre månader. Det bör även fortsättningsvis finnas en möjlighet för länsstyrelsen att besluta om en längre bevarandetid i vissa fall.

För övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde bör gälla att materialet inte får bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Detta motiveras av att det är fråga om övervakning av vitt skilda slag som inte står under samma kontroll som tillstånds- eller anmälningspliktig övervakning. En vanlig bevarandetid enligt Datainspektionens praxis är 14 dagar.

16.3 Spridning av övervakningsmaterial

Bedömning: Den krets personer som har rätt att ha tillgång till material som samlas in vid kameraövervakning bör inte utökas.

Enligt lagen om allmän kameraövervakning begränsas den krets av personer som får ha tillgång till det material som samlas in vid allmän kameraövervakningen till dem som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas (13 §). Med tillgång avses all hantering av det inspelade materialet. Det handlar om att titta på bilder, lyssna på ljud, men också att fysiskt ta befattning med materialet utan att ta del av informationsinnehållet. Bestämmelsen syftar till att begränsa antalet personer som får ta del av övervakningsmaterialet. I förarbetena till lagen uttalades att denna begränsning i de flesta fall innebär att inte fler personer än som behövs för att ”byta band i videobandspelaren” får ha tillgång till bevarat material (prop. 1997/97:64 s. 42). I den utsträckning inspelat material bevaras elektroniskt på ett datamedium, som kontinuerligt överlagras med vissa bestämda tidsintervaller, är denna personkrets sannolikt begränsad till dem som behövs för att kontrollera att lagring sker på avsett vis. Bestämmelsen är inte straffsanktionerad. I sammanhanget bör påpekas att det finns en tystnadsplikt i 25 § som föreskriver att den som tar befattning med uppgift som inhämtats genom allmän kameraövervakning inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon fått reda på om någon enskilds personliga förhållanden. Beträffande allmän verksamhet finns det en bestämmelse 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning.

Svenska Bankföreningen har i en skrivelse till regeringen hemställt att regeringen utarbetar förslag till sådana författningsändringar som erfordras för att utvidga bankernas möjligheter att använda bilder från kameraövervakning och bl.a. förmedla bilder på brottsmisstänka personer till andra banker än den som först registrerade uppgiften (dnr Ju2001/2385/L6). Bankföreningen har i sin hemställan redogjort för att bankerna kan ta fram kamerabilder på enskilda personer som utför bedrägeri eller penningtvätts-transaktioner. Systemen är vidare utformade så att det går att fastställa vid vilken tidpunkt en bild har tagits och därmed kan det

göras en koppling till en viss transaktion. Enligt Bankföreningen visar erfarenheten att brott och försök till brott mot bankerna ofta sker i flera aktioner mot en bank, eller mot flera banker i ett begränsat område under begränsad tid. För bankerna vore det, från brottsförebyggande synpunkt, mycket värdefullt att kunna sända över en bild på en misstänkt bedragare till andra bankkontor, t.ex. genom bankernas intranät. Enligt Bankföreningen ska bankernas säkerhetsansvariga göra bedömningen av om ett brott eller ett försök till brott har begåtts. Samtidigt som bilder lämnas över till ett annat bankkontor ska en polisanmälan göras. Svenska Bankföreningen har också framställt önskemål om att bankerna ska tillåtas att sprida bildmaterial till andra banker om det är nödvändigt för att förebygga brott som rån och bedrägerier.

Svensk Handel har hemställt att en vidare krets, exempelvis väktare i ett köpcentrum ges möjlighet att ta del av bilder från kameraövervakning för att kunna använda dessa i det brottsförebyggande arbetet. Frågeställningen har också uppmärksamats i arbetet med ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. Idrottsorganisationerna kan ha intresse av att sprida övervakningsbilder i syfte att förhindra idrottsrelaterad brottslighet och ordningsstörningar i samband med idrottsarrangemang (prop. 2008/09:78 s. 27).

Kameraövervakningsutredningen fann att det i vissa situationer kunde finnas ett så starkt intresse att i brottsbekämpande syfte få sprida bildmaterial utanför den personkrets som anges i 13 § att integritetsintresset borde vika. Utredningen lämnade därför förslag till en reglering som innebar att länsstyrelsen i enskilda fall skulle kunna besluta om att den som bedriver övervakning skulle kunna få sprida bilder utanför den personkrets som anges i 13 §. Hur en från integritetssynpunkt godtagbar bildspridning mellan bankkontor närmare skulle utformas för att tillåtas borde, enligt utredningen, avgöras vid prövning hos länsstyrelsen och förvaltningsdomstolarna. Förslaget utsattes emellertid under remissbehandlingen för omfattande kritik på grund av bristande tydlighet och allt för vidsträckt tillämplighet.

Inledningsvis konstaterar vi att varken Svenska Bankföreningen eller Svensk Handel har beskrivit i vilken omfattning det förekommer sådan brottslighet där det kan vara aktuellt att sprida övervakningsmaterial till andra redan innan det inletts en förundersökning. Det är därför svårt att avgöra hur stort behovet av att sprida övervakningsmaterial är.

Eftersom bilder från kameraövervakning kan innehålla personuppgifter som innefattar misstankar om brott är uppgifterna särskilt integritetskänsliga. Risken för kränkningar av den personliga integriteten vid missbruk av materialet är därmed också särskilt påtaglig, i synnerhet när informationen hanteras på ett stadium när utredning om misstänkt brott ännu inte har inletts. Enligt personuppgiftslagen får personuppgifter om lagöverträdelser normalt endast hanteras av myndigheter.

Det förekommer naturligtvis situationer då det, från brottsförebyggande synpunkt, finns ett behov att sprida övervakningsbilder. För att spridningen av bilder ska få någon brottsförebyggande effekt krävs, såvitt vi förstår, att bilderna sprids till en förhållandevis stor krets personer. För att fortsatta bedrägerier mot banker och butiker ska kunna förhindras måste t.ex. bilder på misstänkta personer spridas till den personal som har kundkontakter. Integritetsriskerna är uppenbara eftersom det handlar om att personer som kan identifieras på bild utpekas som misstänkta för brott.

Redan detta förhållande talar starkt emot att utvidga den krets som får ha tillgång till övervakningsmaterial. Till detta kommer vår allvarligaste invändning, nämligen att det är utomordentligt tveksamt att andra än brottsutredande myndigheter ska avgöra om brottsmisstanke föreligger. Sammantaget anser vi inte att det är förenligt med det integritetstänkande som bör präglade lagstiftningen att föreslå en utvidgning av den krets som får ta del av material från kameraövervakning. Detta förhållande gäller även om möjligheten skulle begränsas till banker (där behovet får antas vara störst) och förenas med klara kriterier om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål spridning skulle tillåtas. När förundersökning väl har inletts om misstanke för brott finns det inte något som hindrar att bilderna, efter polisens godkännande i brottsförebyggande syfte, sprids till bankkontor eller butiker, så länge ett sådant spridande sker i överensstämmelse med polisdatalagen (1998:622), personuppgiftslagen och annan relevant lagstiftning.

16.4 Ljudupptagning i banklokaler

Bedömning: Det bör inte vara tillåtet att efter anmälan avlyssna eller ta upp ljud annat än i samband med misstanke om brott.

Av 11 § lagen om allmän kameraövervakning följer att övervakning i banklokaler under vissa förutsättningar får ske efter anmälan. Detta gäller dock endast upptagning av bilder. Avlyssning eller upptagning av ljud får ske endast sedan anordning för avlyssning eller upptagning av ljud aktiverats på grund av misstanke om brott.

Svenska Bankföreningen har fört fram önskemål om att bankerna ska ha rätt att kombinera bildupptagning med ljudupptagning. Enligt bankerna är den nuvarande ordningen inte tillfredsställande. Av säkerhetsskäl får personalen inte trycka på överfallsalarmet när en rånare står framför dem. Ljudinspelning bör därför pågå hela tiden. Eftersom rånare ofta är maskerade är bilderna till begränsad hjälp i det brottsupplärande arbetet. Ljudupptagningar däremot kan vara till stor nytta i det brottsutredande arbetet.

Avlyssning och upptagning av ljud kan vara ett värdefullt komplement till bilder och bidra till en effektiv övervakning. För att materialet ska kunna användas brottsförebyggande torde i de flesta fall krävas att ljudet spelas in och bevaras. Upptagning av ljud kan i många fall betraktas som mer känsligt ur integritetssynpunkt än upptagning av bilder. I många situationer och miljöer är det nämligen naturligt att människor betraktas av andra, men vem och hur många som hör vad man säger kan den enskilde normalt råda över.

Lagstiftaren har tidigare intagit en restriktiv hållning vad gäller upptagning av ljud. Vi menar att det finns fog för denna hållning. Särskilt i en så integritetskänslig miljö som banker där många samtal rör enskildas ekonomiska förhållanden. Mot bakgrund av det anförda samt med beaktande av att det är tillåtet att spela in ljud vid misstanke om brott, anser vi inte att det är motiverat att ändra aktuell bestämmelse.

16.5 Övervakning av skyddsobjekt

Bedömning: För att avlyssna och uppta ljud i samband med kameraövervakning av skyddsobjekt bör även fortsättningsvis krävas tillstånd.

Tillstånd krävs inte till kameraövervakning för att skydda en anläggning eller område som enligt 4 § 2–6 p eller 5 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. har förklarats utgöra skyddsobjekt. Detta framgår av 7 § 4 p lagen om allmän kameraövervakning. Av 4 § följer att upplysning om sådan kameraövervakning inte heller behöver lämnas. Undantaget gäller dock inte avlyssning eller upptagning av ljud. Skyddsobjekt kan t.ex. vara statliga förvaltningsbyggnader, anläggningar och områden som disponeras av Försvarsmakten eller Försvarets radioanstalt, militära fartyg och luftfartyg.

Det finns ett förslag om en reviderad skyddslag (SOU 2008:50, *Skyddet för samhällsviktig verksamhet*). Enligt förslaget ska även anläggningar som används för landets försörjning av sedlar och mynt kunna utgöra skyddsobjekt. Förslaget bereds för närvarande i Försvarsdepartementet.

Svenska Bankföreningen har framfört att det är önskvärt att kameraövervakning av sådana anläggningar, t.ex. kontantdepåer även bör omfatta ljudupptagning utan tillstånd. För att övervakningen ska vara ändamålsenlig bör, enligt Bankföreningen, området i omedelbar anslutning till anläggningen kunna övervakas utan tillstånd och upplysningsplikt.

I förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning har regeringen anmärkt att det från integritetssynpunkt är av stor betydelse att den som blir utsatt för övervakning har kännedom om detta, inte minst om övervakningen innefattar avlyssning eller upptagning av ljud. Regeringen uttalade vidare att när det gäller avlyssning eller upptagning av ljud bör upplysningen vara ovillkorlig, vilket innebär att det inte i något fall ska finnas möjlighet att avlyssna eller göra ljudupptagningar utan att upplysa om att så sker (prop. 1997/98: 64 s. 24).

Vi anser inte att det framkommit några skäl som motiverar att frångå denna princip. För att avlyssna och uppta ljud bör även fortsättningsvis krävas tillstånd.

Vad gäller vilken *omfattning* av området som får övervakas utan tillstånd har vi erfarit att det föreligger olika uppfattningar bland länsstyrelserna. Någon länsstyrelse tillämpar principen att endast själva skyddsobjektet får övervakas utan krav på tillstånd. Ska kameraövervakningen utsträckas så att den avser även t.ex. del av en gata utanför objektet, krävs tillstånd för den delen. Enligt denna uppfattning är det alltså skyddsobjektets avgränsning som avgör i vilken mån övervakningen är tillståndsfri.

En annan uppfattning utgår från att lagen inte anger någon särskild begränsning av det område som får övervakas tillståndsfritt. Om övervakningen sker för att skydda ett skyddsobjekt enligt 4 § 2–6 p eller 5 § skyddslagen är det således endast aktsamhetskravet i 1 § lagen om allmän kameraövervakning som begränsar det område som får övervakas. Kameraövervakning för att skydda ett sådant skyddsobjekt kan därför omfatta ett område utanför objektet, utan krav på tillstånd och upplysning.

Utredningen om TV-övervakning som lämnade förslag till den bestämmelse som ligger till grund för nuvarande regel tycks ha delat denna senare uppfattning (SOU 1978:74, *OPTISK-ELEKTRONISK ÖVERVAKNING* s. 100). Utredningen anförde.

Det är därvid att märka att bevakning av försvarsanläggningar med fjärrstyrda TV-kameror och annan sådan optisk-elektronisk utrustning i vissa fall kan komma att omfatta gator, vägar och liknande platser till vilka allmänheten äger tillträde. Att länsstyrelsens tillstånd i sådana fall inte behöver inhämtas – naturligtvis under förutsättning att bevakningen motiveras av försvarsändamål – innebär inte att integritetsskyddet kan åsidosättas. Som förut nämnts gäller även i dessa fall aktsamhetskravet i lagens 2 §.

Vi har inte funnit att frågan behöver utvecklas ytterligare. I stället kan Datainspektionen ge vägledning till länsstyrelserna i frågan.

16.6 En forumregel

Förslag: När kameraövervakning ska ske i flera län med en övervakningskamera som är uppsatt på fordon ska ansökan om tillstånd göras hos länsstyrelsen i det län där den som ska bedriva övervakningen har sin hemvist.

Om den som ska bedriva övervakningen inte har hemvist i Sverige ska ansökan om tillstånd till kameraövervakning göras hos Länsstyrelsen i Stockholms län.

Vi har uppmärksammat på att tillståndsförfarandet är komplicerat för dem som har övervakningskameror fastsatta på fordon som passerar över länsgränser. Det gäller t.ex. bussar i kollektivtrafik, taxi och värdetransporter. Eftersom övervakningen kan komma att ske i flera län görs ansökan om tillstånd till flera länsstyrelser. Förutom att det innebär merarbete för dem som söker tillstånd, innebär det ibland att besluten skiljer sig åt.

I tidigare förarbeten (prop. 1997/98:64 s. 62) sades det att det i undantagsfall kunde inträffa att övervakningsobjektet fanns i skilda län och att ansökan då skulle ges in i till länsstyrelsen i det län där övervakningsobjektet huvudsakligen fanns. Idag är det relativt vanligt med övervakningskameror på fordon. Sådan övervakning sker framförallt av trafiksäkerhetsskäl och i syfte att skydda förare mot rån och överfall. Vanligtvis övervakas en del av utrymmet inne i fordonet och ett mindre område kring dörrarna som alltså kan vara en gata, trottoar eller hållplats.

Det kan tyckas naturligt att ansökan ska göras till länsstyrelsen i det län där övervakningen huvudsakligen ska ske. Vi har dock funnit att en sådan bestämmelse riskerar att bli otydlig. Vi föreslår i stället att ansökan ska göras till länsstyrelsen i det län där den som bedriver övervakningen har sin hemvist. Det kan inte uteslutas att det kan innebära att ansökan ska göras i ett annat län än det län där den huvudsakliga övervakningen kommer att bedrivas. I så fall är det rimligt att länsstyrelsen i det län där ansökan görs samråder med länsstyrelsen i det län där övervakningen huvudsakligen kommer att bedrivas. Om den som ska bedriva kameraövervakning inte har hemvist i Sverige ska ansökan om tillstånd göras till Länsstyrelsen i Stockholms län.

16.7 Övrigt

16.7.1 Avgift för tillsynsåtgärd

I 30 § lagen om allmän kameraövervakning föreskrivs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att betala avgifter för länsstyrelsernas

verksamhet enligt lagen. Sådana föreskrifter får endast innebära rätt att ta ut avgifter för en ansökan, anmälan eller tillsynsåtgärd. Av förordning (1998:314) om allmän kameraövervakning följer att avgift får tas ut för ansökan och anmälan, men inte för tillsynsåtgärd. Regeringen har således inte använt möjligheten att ta ut tillsynsavgifter. Vi föreslår att bestämmelsen om avgifter anpassas till detta.

16.7.2 Synpunkter och önskemål som vi inte behandlat

Under arbetets gång har vi tagit emot synpunkter från flera håll. Många av synpunkterna har vi behandlat i betänkandet. Det finns dock ett antal frågeställningar som vi inte har behandlat. Det beror antingen på att vi inte har ansett att de faller inom ramen för vårt uppdrag eller på att vi inte har funnit att det finns anledning att behandla dem. Vi listar dem nedan.

Kameraattrapper

Många reagerar på att det inte finns något förbud mot att sätta upp kameraattrapper eller att skylta om kameraövervakning trots att någon övervakning inte sker.

En attrapp är inte en övervakningskamera och omfattas därmed inte av lagen om allmän kameraövervakning. Det har inte legat inom ramen för vårt uppdrag att överväga ett förbud mot attrapper eller oriktiga påståenden om att övervakning sker. Vi har inte kunnat se att problemet är så stort att vi ändå skulle överväga ett förbud.

Överföring av material till annan plats

Flera användare av övervakningskameror har anfört att det finns ett behov av att överföra eller lagra övervakningsmaterial till en annan plats, som en larmcentral eller liknande.

Enligt vår bedömning är det inte något – vare sig i nuvarande eller i den av oss föreslagna regleringen – som hindrar det, förutsatt att kraven på säkerhet uppfylls.

Länsstyrelsernas handläggning

Det har framkommit en hel del synpunkter på länsstyrelsernas handläggning av kameraärenden. Många anser att tillståndsförfarandet är omständligt och att handläggningen tar för lång tid. Det anses opraktiskt och onödigt att ett tillstånd måste revideras varje gång en kamera behöver flyttas. Någon har anfört att det bör räcka att ange vilket område som ska övervakas, inte var kameror ska placeras. Det har också framkommit att många användare anser att länsstyrelsens handläggare inte har den tekniska kompetens som krävs för att kunna göra korrekta bedömningar, främst av frågor rörande integritetsskydd.

Vi har inte närmare berört hur länsstyrelserna handlägger enskilda kameraärenden, men bedömer att deras hantering kommer att både förbättras och underlättas om Datainspektionen får det övergripande tillsynsansvar som vi föreslår.

Kamerajuridiskt råd

Vi har fått förslag om ett "kamerajuridiskt råd" som skulle representeras av företrädare för bland andra säkerhetsorganisationer samt de myndigheter som berörs av lagarna. Enligt förslaget skulle olika typer av teknik och övervakningssituationer kunna diskuteras i rådet innan de eventuellt skulle komma att bli föremål för prövning i domstol.

Vår bedömning är att vi inte behöver lämna ett förslag i denna del eftersom Datainspektionen enligt vårt förslag får ett övergripande tillsynsansvar. Inspektionen kommer att kunna informera om teknik, praxis och andra frågor på övervakningsområdet. Branschen har möjlighet att bidra till en god utveckling på kameraområdet, bland annat genom informationsinsatser och branschöverenskommelser.

17 Konsekvenser och ikraftträdande

17.1 Konsekvenser av förslagen

För särskilda utredares arbete gäller bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474). Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna också i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vi föreslår ett antal bestämmelser som kan synas innebära pålagor för dem som bedriver kameraövervakning. Det införs t.ex. särskilda bestämmelser om säkerhet som den som bedriver kameraövervakning har att rätta sig efter. Vidare ska den som avser att bedriva kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde – i annat syfte än för att förebygga brott, olyckor eller andra berättigade ändamål – inhämta samtycke från dem som övervakas. Dessa bestämmelser utgör dock i huvudsak ett förtydligande av gällande rätt. Dessutom blir regelverket tydligare och förhoppningsvis enklare att tillämpa för dem som bedriver kameraövervakning.

Vårt förslag innebär vidare att Datainspektionen får ett utökat ansvarsområde. Det handlar i första hand om att följa upp och utvärdera länsstyrelsernas och domstolarnas rättstillämpning samt att ge råd och stöd till länsstyrelserna, bland annat vad gäller tekniken på området. Vi föreslår också att Datainspektionen övertar Justitiekanslerns rätt att överklaga mål om kameraövervakning för att ta tillvara allmänna intressen.

Datainspektionen är en myndighet med cirka 40 anställda. Hur stora kostnaderna blir för det utökade tillsynsansvaret beror i praktiken på hur stora insatser Datainspektionen väljer att göra. Hur regeringen väljer att utforma uppdraget till Datainspektionen, t.ex. att vissa områden ska prioriteras, kan givetvis också få betydelse. Det bör noteras att hos Datainspektionen handläggs kameraövervakningsärenden enligt personuppgiftslagen, vilket innebär att det finns en inarbetad organisation med kompetens på området. Vi uppskattar att Datainspektionen behöver tillföras viss ytterligare kompetens vad gäller juridik, teknik och information och att denna ökning bör anses motsvara två årsarbetskrafter. Dessutom kommer Datainspektionen att ha kostnader för information och möten. Troligen kommer kostnaderna vara något högre initialt för att därefter plana ut något. För dessa kostnader bör Datainspektionen tilldelas ett engångsbelopp.

Genom att länsstyrelsernas handläggare får råd och stöd av Datainspektionen kommer deras arbete att underlättas. Att det blir tillåtet att kameraövervaka efter anmälan i butikslokaler kommer också att leda till effektivitetsvinster eftersom anmälningsförfarandet generellt är enklare än tillståndsförfarandet. Om länsstyrelsernas rättstillämpning blir mer enhetlig kan det vidare antas leda till färre överklaganden av länsstyrelsernas beslut. Våra förslag kommer att leda till inte obetydliga effektivitetsvinster för länsstyrelserna.

Vi bedömer således att våra förslag kommer att leda till vissa besparingar för länsstyrelserna. Om Justitiekanslern inte längre handlägger kameraövervakningsärenden kommer det att medföra besparingar för myndigheten. För närvarande har Justitiekanslern kostnader motsvarande en och en halv årsarbetskrafter för handläggningen av kameraärenden.

Vi föreslår att Datainspektionen tillförs 1 500 000 kronor för att kunna genomföra den utökade tillsynsverksamheten. Detta kan finansieras genom att Justitiekanslerns anslag minskas med 1 000 000 kronor och länsstyrelsernas med sammanlagt 500 000

kronor. Härutöver bör Datainspektionen, som nämnts, anslås ett engångsbelopp.

Att länsstyrelsernas tillämpning på sikt blir mer enhetlig kan förväntas leda till färre överklaganden till förvaltningsdomstolarna. Förslaget innebär vidare att det införs en skadeståndsbestämmelse vid överträdelse av bestämmelserna i lagen, vilket medför ökade möjligheter till domstolsprövning. Vi bedömer dock inte att det kommer att leda till en ökad måltillströmning som kommer att påverka de allmänna domstolarnas kostnader.

Kameraövervakning används ofta i brottsförebyggande syfte och det är relativt vanligt att polisen använder bilder från kameraövervakning i det brottsutredande arbetet. Det är troligt att kameraövervakning kommer att bli allt vanligare och att polisen i större utsträckning kommer att utnyttja övervakningsmaterial i brottsutredningar. Vi föreslår att det ska vara tillåtet att spela in bilder i butikslokaler efter anmälan samt att bild- och ljudmaterial från kameraövervakning ska få bevaras under högst tre månader. Att rätten till bildinspelning i butikslokaler ökar bör kunna leda till bättre möjligheter att förebygga och utreda brott som sker i butiksmiljöer. Vidare bör förutsättningarna att utreda brott med hjälp av material från kameraövervakning förbättras eftersom materialet får sparas en längre tid. Vår bedömning är emellertid att våra författningsförslag utöver detta varken kommer att påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Våra förslag synes inte heller i övrigt få några konsekvenser i de avseenden som berörs i kommittéförordningen.

17.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi bedömer att kameraövervakningslagen och den nya förordningen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2011.

Det bör finnas en övergångsbestämmelse om skadestånd. Skadeståndsbestämmelsen bör tillämpas endast om den omständighet som yrkandet hänför sig till har inträffat efter det att lagen har trätt i kraft.

Vidare bör en ansökan om tillstånd till kameraövervakning enligt lagen om allmän kameraövervakning som gjorts men inte slutligt prövats före ikraftträdandet anses som en anmälan enligt kameraövervakningslagen, om ansökan inte omfattar kameraöver-

vakning i större utsträckning än vad som är tillåtet enligt 14 eller 15 § i kameraövervakningslagen.

Beslut som har meddelats före ikraftträdandet bör överklagas enligt då gällande bestämmelser.

18 Författningskommentar

Förslaget till kameraövervakningslag (2011:000)

Vi föreslår en ny lag om kameraövervakning som ska ersätta lag (1998:150) om allmän kameraövervakning. Lagen innehåller bestämmelser om kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde och av plats dit allmänheten inte har tillträde.

Samtliga bestämmelser i lagen om allmän kameraövervakning har förts över till den nya lagen. Ett antal av lagens bestämmelser har förts över oförändrade, några har ändrats i sak och andra har endast justerats språkligt. Flera nya bestämmelser har utformats på ett sätt som nära överensstämmer med motsvarande bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204). I lagen finns också hänvisningar till personuppgiftslagen.

Vi föreslår att begreppet *allmän kameraövervakning* ersätts med kameraövervakning. Någon förändring i sak är inte avsedd.

En närmare beskrivning av begreppet plats dit allmänheten har tillträde finns i avsnitt 2.6. De senaste förarbetsuttalandena beträffande bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning återfinns, om inte annat anges, i Proposition 1997/98:64 *Lag om allmän kameraövervakning*. Vid tolkning av de bestämmelser som har sitt ursprung i personuppgiftslagen kan ledning sökas i Proposition 1997/98: 44 *Personuppgiftslag*. Personuppgiftslagen har också kommenterats utförligt i Öman, Lindblom, *Personuppgiftslagen En kommentar*, 3 uppl. 2007.

Lagens tillämpningsområde m.m.

1 §

Lagen gäller vid användning av övervakningsutrustning (kameraövervakning) som utförs av den som bedriver kameraövervakning. Kameraövervakning ska ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet.

Syftet med lagen är att kameraövervakning ska kunna bedrivas effektivt samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan övervakning.

I fråga om hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål gäller bestämmelserna om hemlig kameraövervakning i 27 kap. rättegångsbalken och lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott.

Paragrafens första stycke motsvarar delvis 1 § första stycket lagen om allmän kameraövervakning. Lydelsen har ändrats så att det framgår att lagen gäller kameraövervakning som utförs av den som bedriver kameraövervakning. Ingen ändring i sak är avsedd. Lagen gäller även vid efterföljande behandling genom att den som bedriver övervakningen t.ex. tar del av inspelat bild- och ljudmaterial, bevarar det eller lämnar ut det till polisen i samband med polisanmälan.

Inte bara den som bedriver kameraövervakning omfattas av lagen. Lagen gäller även den som för dennes räkning har hand om övervakningen eller behandlar övervakningsmaterial, t.ex. en larmcentral. Den som är anställd hos någon som bedriver kameraövervakning och behandlar material som härrör från övervakningen kan också omfattas av lagen, t.ex. bestämmelsen om tystnadsplikt. Om övervakningsmaterial däremot har lämnats till någon annan gäller inte kameraövervakningslagen för den behandling som sker hos den till vilken materialet har lämnats över.

Bestämmelsen anger ramarna för lagens tillämpningsområde. Behandling av bild- och ljudmaterial som inte regleras i lagen kan komma att omfattas av annan lagstiftning, t.ex. personuppgiftslagen eller polisdatalagen (1998:622).

Andra stycket, som är nytt, anger lagens syfte. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Tredje stycket motsvarar 1 § andra stycket lagen om allmän kameraövervakning och innehåller en upplysning om att hemlig kameraövervakning regleras i rättegångsbalken.

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 11.2.

2 §

Med övervakningsutrustning avses i lagen

1. *TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning och separata tekniska anordningar för att behandla eller bevara bilder som tas upp av sådana utrustningar (övervakningskameror) samt*

2. *separata tekniska anordningar för avlyssning eller upptagning av ljud som i samband med användning av övervakningskamera används för personövervakning (övrig övervakningsutrustning).*

Paragrafen motsvarar 2 § i lagen om allmän kameraövervakning.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.2.

3 §

Lagen gäller inte kameraövervakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur.

Genom paragrafen undantas privat kameraövervakning från lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen har utformats med 6 § personuppgiftslagen som förebild.

Undantaget omfattar endast kameraövervakning som bedrivs av enskilda. Kameraövervakning som bedrivs av juridiska personer omfattas inte av undantaget. Om kameraövervakningen hanteras av en juridisk person, t.ex. en larmcentral på uppdrag av en enskild kan övervakningen dock vara undantagen.

För att kameraövervakningen ska falla under undantaget måste den ske på en privat plats. Med privata platser avses i första hand privatbostäder, privata byggnader som inte används i rörelse, som exempelvis garage, förråd, sjöbodar och liknande samt tomtmark. Kameraövervakning på allmänna platser, i offentliga miljöer eller på markområden som omfattas av allemansrätten undantas inte från lagens tillämpningsområde. Vidare ska övervakningen bedrivas i privat verksamhet. Det betyder att kameraövervakning i näringsverksamhet inte är privat.

Liksom i personuppgiftslagen ska bestämmelsen tolkas snävt. Om bilder eller ljud från kameraövervakning sprids till en större krets personer, t.ex. över Internet är det inte längre fråga om privat kameraövervakning. Även en efterföljande behandling av övervakningsmaterial kan leda till att övervakningen inte längre ska anses vara privat, t.ex. om bilder från kameraövervakning används i marknadsföringssyfte eller på annat sätt i en näringsverksamhet.

Särskilda gränsdragningsproblem kan komma att uppstå vid kameraövervakning i privatbostäder där personer yrkesarbetar. De gränsdragningsproblem som kan komma att uppstå kan förekommas genom information och allmänna råd från Datainspektionen, men får ytterst avgöras av domstol. Vid tolkning av bestämmelsen kan ledning sökas i SOU 2004:6 *Översyn av personuppgiftslagen*.

Bestämmelsen har behandlats i kapitel 9.

4 §

Lagen gäller för den som bedriver kameraövervakning och är etablerad i Sverige.

Lagen tillämpas också när den som bedriver kameraövervakning är etablerad i tredje land men för behandling av bild- och ljudmaterial använder sig av utrustning som finns i Sverige. Vad som nu sagts gäller dock inte om utrustningen bara används för att överföra bild- och ljudmaterial mellan ett tredje land och ett annat sådant land.

I de fall som avses i andra stycket första meningen ska den som bedriver kameraövervakning utse en företrädare för sig som är etablerad i Sverige. Vad som anges i denna lag om den som bedriver kameraövervakning ska också gälla för företrädaren.

Bestämmelsen, som motsvarar 4 § i personuppgiftslagen, behövs för att dataskyddsdirektivet ska uppfyllas. Bestämmelsen innebär att den som är etablerad i en stat som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och vill bedriva kameraövervakning i Sverige måste utse en företrädare som är etablerad i Sverige.

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 11.2.

Förhållandet till personuppgiftslagen

5 §

Lagen gäller i stället för personuppgiftslagen (1998:204) om inte annat anges.

Vid kameraövervakning gäller lagen i stället för personuppgiftslagen om inte annat anges. I 6 § finns hänvisning till de bestämmelser i personuppgiftslagen som ska vara tillämpliga.

Lagens första paragraf anger ramarna för lagens tillämpningsområde. Behandling av bild- och ljudmaterial som inte regleras i lagen kan komma att omfattas av annan lagstiftning, t.ex. personuppgiftslagen.

Om den som bedriver kameraövervakningen behandlar t.ex. en bild från övervakningsmaterialet tillsammans med andra personuppgifter som inhämtats på annat sätt än genom övervakning kan personuppgiftslagen eller andra lagar bli tillämpliga.

När övervakningsmaterial *har lämnats över* till någon annan, t.ex. i samband med en polisanmälan, gäller inte längre kameraövervakningslagen hos den där materialet överlämnats. Då blir andra lagar tillämpliga, t.ex. polisdatalagen (1998:622) eller personuppgiftslagen.

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 11.3.

6 §

Vid kameraövervakning enligt denna lag gäller personuppgiftslagens (1998:204) bestämmelser om

- 1. definitioner av beteckningarna behandling, personuppgifter, samtycke och tredje land i 3 §, samt*
- 2. överföring av personuppgifter till tredje land i 33–35 §§.*

I paragrafen finns hänvisning till de bestämmelser i personuppgiftslagen som ska vara tillämpliga.

Av första punkten följer att personuppgiftslagens definitioner av beteckningarna behandling, personuppgifter, samtycke och tredje land ska gälla även i kameraövervakningslagen.

Andra punkten innebär att personuppgiftslagens principiella förbud mot överföring av personuppgifter till stater som inte ingår i Europeiska unionen eller är anslutna till Europeiska ekonomiska

samarbetsområdet och som inte har en adekvat skydds nivå för personuppgifter, ska gälla även beträffande bild- och ljudmaterial som har upptagits vid kameraövervakning.

Från förbudet finns vissa undantag i 34 § personuppgiftslagen, bl.a. för överföring till länder som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Regeringen har också möjlighet enligt 35 § personuppgiftslagen att föreskriva ytterligare undantag från förbudet, bl.a. om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Bestämmelsen, som behövs för att dataskyddsdirektivet ska uppfyllas, har kommenterats i avsnitt 11.3.1

Kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde

Tillstånd

7 §

Tillstånd till kameraövervakning krävs för att en övervakningskamera ska få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Tillstånd behövs dock inte i fall som avses i 9–13 §§.

Under de förutsättningar som anges i 14 och 15 §§ är kameraövervakning tillåten efter enbart anmälan.

Paragrafen motsvarar 5 § i lagen om allmän kameraövervakning.

8 §

Tillstånd till kameraövervakning ska meddelas om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Vid bedömningen av intresset av kameraövervakning ska särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

Paragrafen motsvarar 6 § i lagen om allmän kameraövervakning.

Undantag från tillståndsplikten

9 §

Tillstånd krävs inte för kameraövervakning

1. när övervakningen sker med en övervakningskamera som av trafiksäkerhetsskäl eller för säkerheten i arbetsmiljön är uppsatt på fordon, maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren,

2. vid övervakning som utförs av Vägverket

a) vid trafikövervakning eller

b) vid en sådan betalstation som avses i bilagan till lagen (2004:629) om trängselskatt och sker för att samla in endast sådana uppgifter som behövs för att beslut om trängselskatt enligt lagen ska kunna fattas och för att kontrollera att sådan skatt betalas,

3. vid sådan trafikövervakning i en vägtunnel som avses i lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar och som utförs av någon annan tunnelhållare än Vägverket,

4. vid övervakning för att skydda en anläggning eller ett område som enligt 4 § 2–6 eller 5 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. har förklarats utgöra skyddsobjekt, eller

5. vid kameraövervakning som en polismyndighet utför vid automatisk hastighetsövervakning.

Paragrafen motsvarar 7 § i lagen om allmän kameraövervakning. I den tidigare bestämmelsen gjordes en hänvisning till 4 § första stycket. Vi har valt att uttryckligen ange vilken övervakning som avses i punkterna 4 och 5. Ingen ändring i sak är avsedd.

10 §

Tillstånd krävs inte för kameraövervakning i ett kasino enligt kasinolagen (1999:355), om övervakningen har till syfte att förebygga eller avslöja brott eller lösa tvister om spel mellan spelare och den som anordnar spelet.

Avlyssning eller upptagning av ljud får inte ske utan tillstånd.

Paragrafen motsvarar 7 a § i lagen om allmän kameraövervakning.

11 §

En polismyndighet eller den som är räddningsledare enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor får bedriva kameraövervakning utan tillstånd, om övervakningen är av vikt för att avvärja en hotande olycksbändelse eller för att begränsa verkningarna av en inträffad olycksbändelse.

12 §

En polismyndighet får bedriva kameraövervakning utan tillstånd, om det av särskild anledning finns risk för att allvarlig brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att utövas på en viss plats och syftet med övervakningen är att förebygga eller förhindra brott.

13 §

Kameraövervakning enligt 11 eller 12 § får ske under högst en månad utan att ansökan om tillstånd givits in till länsstyrelsen. Om ansökan gjorts inom en månad får övervakningen bedrivas utan tillstånd även till dess att länsstyrelsen har prövat ansökningen.

Paragraferna 11–13 motsvarar 8–10 §§ i lagen om allmän kameraövervakning.

Anmälan

14 §

En övervakningskamera får efter anmälan enligt 18 § sättas upp för kameraövervakning i en banklokal, en lokal hos ett kreditmarknadsföretag eller ett postkontor, i området omedelbart utanför in- och utgångar till en sådan lokal samt vid betalningsautomater eller liknande anordningar, om

1 övervakningen har till enda syfte att förebygga eller avslöja brott, och

2. övervakningskameran är fast monterad och försedd med fast optik.

Med banklokal och lokal hos kreditmarknadsföretag avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs rörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Med postkontor avses en lokal där det huvudsakligen bedrivs verksamhet i vilken ingår postverksamhet enligt postlagen (1993:1684).

Avlyssning eller upptagning av ljud får ske endast sedan anordning för avlyssning eller upptagning av ljud aktiverats på grund av misstanke om brott.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 11 § lagen om allmän kameraövervakning.

Kravet på att en betalningsautomat eller liknande anordning ska vara placerade i anslutning till en banklokal eller liknande lokal för att få övervakas efter anmälan har tagits bort. Det betyder att s.k. bankomater och serviceboxar får övervakas efter anmälan oavsett var de är placerade.

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 15.2.2.

15 §

En övervakningskamera får efter anmälan enligt 18 § sättas upp för kameraövervakning i en butiklokal, om

- 1. övervakningen har till enda syfte att förebygga eller avslöja brott,*
- 2. övervakningskameran är fast monterad och försedd med fast optik, och*

- 3. den som avser att bedriva övervakningen har träffat en skriftlig överenskommelse om övervakningen med skyddsombud, skyddskommitté eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen.*

Första stycket gäller inte om övervakningskameran kan riktas mot omklädningsrum, provhytter eller toalettutrymmen.

Med butiklokal avses en lokal, där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen. Vad som sägs om butiklokal gäller även i fråga om sådan bankverksamhet genom ombud eller postverksamhet som bedrivs i en butiklokal.

Avlyssning eller upptagning av ljud får inte ske utan tillstånd.

Paragrafen motsvarar delvis 12 § lagen om allmän kameraövervakning och reglerar rätten att kameraövervaka i en butikslokal efter anmälan.

Tredje stycket, första meningen i 12 § lagen om allmän kameraövervakning, som stadgar att endast bilder av kassaområdet och av in- och utgångar får behandlas eller bevaras utan tillstånd har tagits bort.

Andra stycket är nytt. Av bestämmelsen framgår att övervakning efter anmälan inte är tillåten av omklädningsrum, provhytter eller toalettutrymmen.

Ändringarna innebär att det är tillåtet att spela in och spara bilder från hela butiken efter anmälan med undantag för de särskilt integritetskänsliga områden som anges i andra stycket.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 15.2.1.

Ansökan om tillstånd och anmälan

16 §

Ansökan om tillstånd till kameraövervakning enligt 7 § och anmälan om kameraövervakning enligt 14 eller 15 § ska göras skriftligen hos länsstyrelsen i det län där kameraövervakningen ska ske.

När kameraövervakning ska ske i flera län med en övervakningskamera som är uppsatt på fordon ska ansökan om tillstånd göras hos länsstyrelsen i det län där den som ska bedriva övervakningen har sin hemvist. Henvist för en fysisk person är den ort där denne är folkbokförd. För en juridisk person gäller som henvist den ort där styrelsen har sitt säte eller, om sätet för styrelsen inte är bestämt eller det inte finns någon styrelse, den ort där förvaltningen förs. Om den som ska bedriva övervakningen inte har hemvist i Sverige, ska ansökan om tillstånd till kameraövervakning göras hos Länsstyrelsen i Stockholms län.

Paragrafens första stycke motsvarar 15 § i lagen om allmän kameraövervakning.

Forumregeln i andra stycket är ny. Den innebär att om kameraövervakning ska ske i flera län med en övervakningskamera som är uppsatt på fordon ska ansökan om tillstånd göras till länsstyrelsen i det län där den som bedriver övervakningen har sin hemvist. Det kan innebära att ansökan ska göras i ett annat län än det län där den

huvudsakliga övervakningen kommer att bedrivas. I sådana fall bör länsstyrelsen i det län där ansökan görs, i tillståndsärendet samråda med länsstyrelsen i det län där övervakningen huvudsakligen kommer att bedrivas. Om den som ska bedriva kameraövervakning inte har hemvist i Sverige ska ansökan om tillstånd göras till Länsstyrelsen i Stockholms län.

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 16.6.

17 §

En ansökan om tillstånd till kameraövervakning ska innehålla uppgift om och beskrivning av

1. den som ska bedriva kameraövervakningen och i förekommande fall den som ska ha hand om övervakningen för tillståndsinnehavarens räkning,

2. ändamålet med kameraövervakningen,

3. den utrustning som ska användas,

4. den plats där utrustningen ska placeras och det område som kan övervakas, samt

5. de omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet.

Om övervakningen avser en arbetsplats ska yttrande från skyddsombud, skyddskommitté eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen vara fogat till ansökan.

Paragrafen, som reglerar vilka uppgifter som ska ingå i en ansökan om tillstånd till kameraövervakning, motsvarar i huvudsak 16 § lagen om allmän kameraövervakning.

Första punkten är ny och föreskriver att en ansökan ska innehålla uppgift om den som ska bedriva kameraövervakningen och i förekommande fall den som för tillståndsinnehavarens räkning ska ha hand om övervakningen. Ansökningsskyldigheten åvilar den som avser att bedriva kameraövervakning. Detta får anses följa redan av lagen om allmän kameraövervakning, men framgår nu uttryckligt i lagen. Det är den som bestämmer ändamålen med övervakningen och i vars verksamhet övervakningen bedrivs som ska ge in ansökan eller anmälan om kameraövervakning. Om flera fysiska eller juridiska personer avser att bedriva övervakning med samma utrustning ska var och en ansöka om tillstånd.

Bestämmelsen är kommenterad i avsnitt 16.1.1.

18 §

En anmälan om kameraövervakning ska innehålla uppgift om

- 1. den som ska bedriva kameraövervakningen och i förekommande fall den som för anmälares räkning ska ha hand om övervakningen,*
- 2. i vilken typ av verksamhet som övervakningen ska förekomma,*
- 3. huruvida bilder ska behandlas eller bevaras eller ljud avlyssnas och tas upp,*
- 4. det antal personer som ska få ha tillgång till det bevarade materialet, samt*
- 5. huruvida områden omedelbart utanför in- och utgångar samt betalningsautomater eller liknande anordningar ska övervakas i enlighet med bestämmelserna i 14 §.*

Om de förhållanden som har redovisats i en anmälan enligt första stycket ändras, ska länsstyrelsen skriftligen underrättas om förändringen.

Paragrafen, som reglerar vilka uppgifter som ska ingå i en anmälan om kameraövervakning, motsvarar 17 § lagen om allmän kameraövervakning.

Beslut om tillstånd

19 §

Innan länsstyrelsen meddelar tillstånd till kameraövervakning ska den kommun där övervakningen ska ske, få tillfälle att yttra sig.

20 §

Har sökanden inte tidigare meddelats tillstånd till kameraövervakning av det område som ansökan avser ska tillståndet innehålla uppgifter om hur kameraövervakningen får anordnas. Dessa uppgifter ska avse övervakningens ändamål, den utrustning som får användas och det område som får övervakas.

Länsstyrelsen ska också meddela de övriga villkor som behövs för tillståndet. Sådana villkor kan avse upplysningar om övervakningen, upptagning, användning, behandling eller bevarande av bilder, avlyssning eller upptagning av ljud samt andra förhållanden som har betydelse för att skydda enskildas personliga integritet.

Ett tillstånd får helt eller delvis meddelas för en begränsad tid.

Paragraferna 19 och 20 motsvarar 18 och 19 §§ lagen om allmän kameraövervakning.

21 §

Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får länsstyrelsen meddela nya villkor eller, om det inte längre finns förutsättningar för att meddela tillstånd, återkalla tillståndet.

Bestämmelsen motsvarar 20 § lagen om allmän kameraövervakning. Andra meningen i den bestämmelsen som föreskriver att länsstyrelsen får ändra eller återkalla ett medgivande om undantag från upplysningsskyldigheten enligt 4 § andra stycket, s.k. dold övervakning, har utgått.

Våra överväganden beträffande dold övervakning finns i avsnitt 14.2.

Kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde

22 §

En övervakningskamera får sättas upp så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten inte har tillträde om de som övervakas har lämnat sitt samtycke till övervakningen.

Innan samtycke ges ska den som bedriver övervakning upplysa dem som kan komma att övervakas om vem som bedriver övervakningen, ändamålet med övervakningen samt om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen.

Paragrafen är ny. Övervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde får ske om de som ska övervakas har samtyckt till det.

Det är personuppgiftslagens definition av samtycke som gäller. Ett samtycke ska vara en frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring från den övervakades sida. Det ska vara individuellt och berättigar bara till behandling av bild- och ljudmaterial som är hänförliga till den person som har samtyckt. Samtycket behöver inte vara skriftligt. Att samtycke finns innan behandlingen påbörjas är en förutsättning för att kameraövervakning ska få bedrivas med stöd

av bestämmelsen. Det torde ankomma på den som vill bedriva övervakningen att visa att det föreligger ett samtycke.

Det krävs att den som ska övervakas fullt ut förstår innebörden av ett samtycke. Om personer som på grund av ålder, sjukdom, psykisk störning, eller liknande har svårt att tillvarata sin rätt kan lämna ett giltigt samtycke får avgöras från fall till fall.

Vid tolkning av vad som ska krävas av ett samtycke kan ledning sökas i SOU 1997:39 *Integritet Offentlighet Informationsteknik*.

Av andra stycket framgår att den som avser att bedriva kameraövervakning med stöd av samtycke har en skyldighet att lämna information till den som ska samtycka till övervakningen. Informationen ska avse vem som ska bedriva övervakningen, ändamålet med övervakningen samt om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen. Upplýsningarna ska lämnas innan samtycke till övervakningen inhämtas.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.1.

23 §

En övervakningskamera får utan samtycke sättas upp så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten inte har tillträde om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller andra berättigade ändamål om övervakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

Bestämmelsen, som är ny, reglerar förutsättningarna för kameraövervakning på plats dit allmänheten inte har tillträde när samtycke inte föreligger.

Paragrafen har utformats med 6 § lagen om allmän kameraövervakning som förebild. Övervakning får ske om det behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller andra berättigade ändamål. Att ändamålen ska vara berättigade innebär att de inte nödvändigtvis måste vara jämförliga med sådana ändamål som förebygger brott eller förhindrar olyckor. Det finns ett visst utrymme för andra berättigade ändamål.

I första stycket anges den s.k. "överviktsprincipen". Det är samma formulering som i 6 § lagen om allmän kameraövervakning.

Tanken är också att det ska göras en motsvarande avvägning vid övervakning av plats dit allmänheten har tillträde som vid tillståndspliktig övervakning.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 11.4.2.

24 §

Ändamålet med kameraövervakningen ska vara särskilt och uttryckligt angivet.

Den som bedriver kameraövervakning ska se till att övervakningen bedrivs lagligt och enligt god sed.

Paragrafen är ny. En förutsättning för kameraövervakning är att det finns ett intresse av övervakning. I detta ligger att den som vill bedriva övervakning i förväg ska bestämma ett ändamål med övervakningen. Om det inte finns ett bestämt ändamål är övervakningen inte tillåten. Det gäller även om övervakningen ska bedrivas med stöd av samtycke.

Det krävs inte att ändamålet anges skriftligt. Däremot måste den som bedriver övervakningen hela tiden ha ändamålet klart för sig. Av 27 § följer nämligen att den som bedriver övervakningen är skyldig att se till att material som härrör från kameraövervakning inte används för ändamål som är oförenliga med det för vilka de samlades in. Den som bedriver kameraövervakning ska, vid förfrågan, upplysa tillsynsmyndigheten eller den som övervakas om ändamålet med övervakningen.

Andra stycket har utformats med förebild i 9 § punkterna a och b i personuppgiftslagen. Den som bedriver övervakningen ska se till att övervakningen bedrivs lagligt och enligt god sed. Det gäller såväl själva övervakningen som behandlingen av bild- och ljudmaterial. När det är lagligt framgår av bestämmelser i lagen om allmän kameraövervakning, men kan också framgå av brottsbalken. Vad som är god sed framgår av de allmänna råd och den branschpraxis som finns på området samt praxis.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.2.

25 §

Den som bedriver kameraövervakning ska se till att övervakning inte sker i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålet med övervakningen.

Paragrafen, som är ny, syftar till att begränsa kameraövervakning. Den som bedriver kameraövervakning ska se till att övervakning inte sker i större omfattning än vad som behövs för att tillgodose ändamålet med övervakningen. Det innebär att övervakningskameran ska riktas på ett sådant sätt att det område som ska övervakas inte är större än vad som behövs för att tillgodose ändamålet med övervakningen. Vidare innebär det att kameraövervakning ska begränsas i tiden. Övervakning får inte ske på tider då det inte behövs.

I beslut om tillstånd till kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde meddelar länsstyrelsen ofta villkor om hur en övervakningskamera ska vara riktad samt under vilka tider övervakning får ske. Vad gäller plats dit allmänheten inte har tillträde ankommer det på den som bedriver övervakningen att, mot bakgrund av ändamålet med övervakningen, begränsa denna så långt möjligt. Bestämmelsen, som är ett förtydligande av gällande rätt, har behandlats i avsnitt 11.4.2.

26 §

I de fall då övervakningen bara är tillåten när den övervakade har lämnat sitt samtycke har den övervakade rätt att när som helst återkalla ett lämnat samtycke. Ytterligare övervakning av denne får därefter inte ske.

Paragrafen är ny. Den som samtycker till övervakning har rätt att när som helst återkalla sitt samtycke. Fortsatt övervakning av honom eller henne får då inte ske.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.1.

Grundläggande krav

27 §

Bild- och ljudmaterial från kameraövervakning får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket materialet samlades in.

Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. finalitetsprincipen som anses vara en av de viktigaste i dataskyddsdirektivet. Material som härrör från kameraövervakning får inte användas för ändamål som är oförenliga med det för vilka de samlades in.

Finalitetsprincipen innebär att den som bedriver kameraövervakning hela tiden måste ha klart för sig för vilket ändamål kameraövervakningen sker, samt fortlöpande kontrollera att bilder och ljud inte behandlas för något annat ändamål. Att material som härrör från kameraövervakning lämnas till polisen i anledning av brott kan inte anses oförenligt med de ändamål för vilka de samlades in. Däremot innebär bestämmelsen att bild- och ljudmaterial i princip inte får förevisas eller överlämnas till någon annan. Av 28 § framgår dock att det finns ett antal situationer då det alltid är tillåtet att lämna över material till annan. Den bestämmelsen är inte uttömmande och det kan inte uteslutas att det finns andra situationer då det kan vara tillåtet att lämna ut övervakningsmaterial. Bestämmelsen är inte straffsanktionerad.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.5.1

28 §

Vid kameraövervakning får inte fler personer än som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas ha tillgång till behandlade eller bevarade bilder eller upptaget ljud.

Utan hinder av vad som sägs i första stycket får bild- och ljudmaterial från kameraövervakning lämnas ut

1. till polismyndighet, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, och Skatteverkets skattebrottsenheter för att användas i brottsbekämpande verksamhet,

2. till den kommun eller myndighet som svarar för en räddningsinsats enligt lag (2003:778) om skydd mot olyckor, för att förebygga en olyckshändelse eller för att begränsa verkningarna av en redan inträffad olyckshändelse, eller

*3. om skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.
Bild- och ljudmaterial får även lämnas ut till annan om de som omfattas av övervakningen lämnat sitt samtycke.*

Bestämmelsens första stycke, som motsvarar 13 § första meningen lagen om allmän kameraövervakning, syftar till att kvantitativt minska antalet personer som får ta del av bild- och ljudmaterial från kameraövervakning. Bestämmelsen reglerar dels vem som får ta del av inspelat material hos den som bedriver övervakningen, dels möjligheten till utlämnande till någon annan. Ingen ändring i sak är avsedd.

Andra stycket är nytt och förtydligar att det alltid är tillåtet att lämna ut material som härrör från kameraövervakning i vissa situationer. Av punkterna ett och två följer att övervakningsmaterial får lämnas ut till polismyndighet eller Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, och Skatteverkets skattebrottsenheter för att användas i brottsbekämpande verksamhet samt till kommun eller myndighet som svarar för en räddningsinsats för att förebygga en olyckshändelse eller för att begränsa verkningarna av en redan inträffad olyckshändelse.

Av andra stycket tredje punkten följer att material som härrör från kameraövervakning även får lämnas ut om det finns en skyldighet att lämna ut uppgifterna enligt lag eller förordning. Det kan t.ex. röra sig om en skyldighet för en myndighet att lämna ut uppgifter till en annan myndighet enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av tredje stycket, som också är nytt, framgår att bild- och ljudmaterial även får lämnas ut till annan om de som omfattas av övervakningen lämnat sitt samtycke. Det är personuppgiftslagens definition av samtycke som gäller, se kommentaren till 22 §.

Bestämmelsen är inte uttömmande och det kan inte uteslutas att det finns andra situationer då det kan vara tillåtet att lämna ut övervakningsmaterial.

Andra meningen i 13 § lagen om allmän kameraövervakning som säger att materialet ska hanteras så att missbruk motverkas har tagits bort. Den ersätts av den föreslagna bestämmelsen om säkerhet (31 §) som föreskriver att den som bedriver kameraövervakning ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda bild- och ljudmaterial som behandlas.

Bestämmelsen är inte straffsanktionerad och innebär inte någon inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen. Paragrafen, som är ett förtydligande av gällande rätt, har behandlats i avsnitt 11.5.2.

Upplysningsplikt

29 §

Upplysning om kameraövervakning ska lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Upplysning ska lämnas om vem som bedriver övervakningen om detta inte framgår av förhållandena på platsen.

Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen ska särskild upplysning lämnas om detta.

Upplysningsplikten enligt första stycket inträder när övervakningsutrustningen sätts upp.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 3 § lagen om allmän kameraövervakning. Liksom i dag ska upplysning om kameraövervakning lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt.

Dessutom ska upplysning lämnas om vem som bedriver övervakningen om detta inte framgår av förhållandena på platsen. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 14.1.2.

30 §

Upplysning enligt 29 § behöver inte lämnas

1. om kameraövervakning sker för att skydda en anläggning eller ett område som enligt 4 § 2–6 eller 5 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. har förklarats utgöra skyddsobjekt, eller

2. vid kameraövervakning som en polismyndighet utför vid automatisk hastighetsövervakning.

Vad som sägs om undantag från upplysningsplikten i första stycket gäller inte avlyssning eller upptagning av ljud.

Paragrafen motsvarar 4 § första och tredje stycket i lagen om allmän kameraövervakning.

Det ska inte längre vara möjligt för länsstyrelserna att medge undantag från upplysningsplikten (tidigare 4 § andra stycket lagen om allmän kameraövervakning).

Detta har behandlats i avsnitt 14.2.

Säkerhet

31 §

Den som bedriver kameraövervakning ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda bild- och ljudmaterial som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av

- 1. de tekniska möjligheter som finns,*
- 2. vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna,*
- 3. de särskilda risker som finns med behandling av bild- eller ljudmaterial från kameraövervakning, och*
- 4. hur pass känsligt det behandlade bild- eller ljudmaterialet är.*

När den som bedriver övervakningen anlitar annan att ha hand om övervakningen ska han eller hon förvissa sig om att denne kan genomföra de säkerhetsåtgärder som måste vidtas och se till att åtgärderna verkligen vidtas.

32 §

Den som för annans räkning har hand om kameraövervakning får behandla bild- och ljudmaterial bara i enlighet med instruktioner från den som bedriver kameraövervakningen.

Det ska finnas ett skriftligt avtal mellan den som bedriver kameraövervakningen och den som för dennes räkning har hand om övervakningen. I avtalet ska det särskilt föreskrivas att den som har hand om övervakningen får behandla bild- och ljudmaterial bara i enlighet med instruktioner från den som bedriver kameraövervakningen och att han eller hon är skyldig att vidta de åtgärder som avses i 31 § första stycket.

Om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter i det allmännas verksamhet i frågor som avses i första stycket, ska dessa gälla i stället för vad som sägs i första stycket.

Paragraferna 31 och 32 som är nya, har utformats med 30 och 31 §§ personuppgiftslagen som förebild. Paragraferna innehåller bestämmelser om säkerhet vid kameraövervakning.

Av 31 § följer att den som bedriver kameraövervakning ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda bild- och ljudmaterial som behandlas. Den som bedriver övervakningen är också skyldig att se till att den han eller hon anlitar för övervakningen verkligen vidtar nödvändiga säkerhetsåtgärder.

Länsstyrelsen kan lämna villkor rörande säkerhet. Härutöver kan Datainspektionen bidra med information och allmänna råd. På så sätt kan särskild vägledning lämnas om hur övervakningsmaterial ska förvaras, hur många som får hantera det, vad som ska gälla vid överföring av övervakningsmaterial till annan plats osv. Även branschöverenskommelser i säkerhetsfrågor kan vara till hjälp för dem som bedriver kameraövervakning.

Bestämmelsen ersätter 13 § lagen om allmän kameraövervakning i den del den föreskriver att materialet ska hanteras så att missbruk motverkas.

I 32 § föreskrivs att den som för annans räkning har hand om kameraövervakning bara får behandla bild- och ljudmaterial i enlighet med instruktioner från den som bedriver kameraövervakningen. Det ska finnas ett skriftligt avtal där säkerhetsfrågorna särskilt regleras. I de fall där den som bedriver övervakningen överlåter det faktiska handhavandet av övervakning till någon annan, t.ex. en larmcentral, ska det alltså upprättas ett särskilt avtal där de frågor som anges i bestämmelsen regleras.

Bestämmelserna har kommenterats i avsnitt 16.1.

Bevarande av material

33 §

Bild- eller ljudmaterial från kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde får bevaras under högst tre månader, om inte länsstyrelsen beslutar om en längre bevarandetid.

Första stycket gäller inte, om materialet

1. har betydelse vid utredning av brottslig verksamhet och antingen tagits upp av polismyndighet eller inom tre månader från upptagningen lämnats över till polismyndighet, åklagare eller annan brotts-

bekämpande myndighet som avses i 28 § andra stycket 1 p av någon annan som gjort upptagningen,

2. ges in till domstol i mål om ansvar för brott, eller

3. tagits upp vid sådan övervakning som avses i 9 § 2 b.

När bild- eller ljudmaterial inte längre får bevaras ska det omedelbart förstöras.

Paragrafen motsvarar 14 § lagen om allmän kameraövervakning. Första stycket har ändrats så att den tid som bild- och ljudmaterial får bevaras förlängs från en månad till tre månader. Undantaget i andra stycket har utvidgats till att omfatta de brottsbekämpande myndigheter som avses i 28 §.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 16.2.

34 §

Bild- och ljudmaterial från kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde får inte bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med övervakningen.

Paragrafen, som är ny, motsvarar 9 § punkten i personuppgiftslagen. Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 16.2.

Tillsyn

35 §

Den myndighet regeringen bestämmer har det centrala ansvaret för tillsynen när det gäller tillämpningen av denna lag.

Den myndighet regeringen bestämmer har ett centralt ansvar för tillsynen när det gäller tillämpningen av kameraövervakningslagen. I förordningen (2011:000) om kameraövervakning anges att Datainspektionen ska utvärdera rättstillämpningen, följa upp den operativa tillsynen samt ge råd och stöd till länsstyrelserna.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 12.2.2.

36 §

Länsstyrelsen utövar tillsyn över kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Länsstyrelsen ska också se till att tillståndskravet och anmälningsplikten för uppsatta övervakningskameror som inte tagits i bruk efterlevs.

Paragrafen motsvarar 21 § lagen om allmän kameraövervakning.

Frågor om tillsyn har behandlats i avsnitt 12.

37 §

Den myndighet regeringen bestämmer utövar tillsyn över kameraövervakning av en plats dit allmänheten inte har tillträde.

Bestämmelsen är ny. Datainspektionen har tillsyn över kameraövervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. Datainspektionens uppgifter enligt personuppgiftslagen har förts över till kameraövervakningslagen.

Frågor om tillsyn har behandlats i avsnitt 12.

38 §

En tillsynsmyndighet får inom ramen för sin tillsynsverksamhet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

39 §

Ett föreläggande eller förbud enligt 38 § får förenas med vite.

Paragraferna 38 och 39 motsvarar 22 och 23 §§ lagen om allmän kameraövervakning samt 32 och 45 §§ personuppgiftslagen. Såväl länsstyrelsen som Datainspektionen har rätt att meddela förelägganden och förbud inom ramen för sin tillsynsverksamhet. Sådant beslut kan t.ex. avse vilka säkerhetsåtgärder som den som bedriver kameraövervakning ska vidta.

Frågor om tillsyn har behandlats i avsnitt 12.

40 §

Innan en tillsynsmyndighet beslutar om vite ska den som bedrivit övervakningen ha fått tillfälle att yttra sig. Om saken är brådskande får, myndigheten dock i avvaktan på yttrandet meddela ett tillfälligt beslut om vite. Det tillfälliga beslutet ska omprövas, när yttrandetiden gått ut.

Ett vitesföreläggande ska delges den som bedrivit övervakningen. Delgivning enligt 12 § delgivningslagen (1970:428) får användas bara om det finns skäl att anta att den som bedrivit övervakningen har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

Bestämmelsen, som är ny, motsvarar 46 § personuppgiftslagen. Den som har bedrivit övervakningen ska ha fått tillfälle att yttra sig innan tillsynsmyndigheten fattar ett beslut om vite. Om saken är brådskande får tillsynsmyndigheten dock utan att den som har bedrivit övervakningen har yttrat sig, meddela ett tillfälligt beslut om vite. Ett sådant beslut ska omprövas när yttrandetiden gått ut. Genom bestämmelsen får även länsstyrelserna möjlighet att meddela ett tillfälligt beslut om vite. I förarbetena till personuppgiftslagens motsvarighet betonades att möjligheten att meddela tillfälliga beslut om vite bara ska utnyttjas i undantagsfall när saken är klar och så brådskande att ett yttrande från den personuppgiftsansvarige inte kan avvaktas (prop. 1997/98:44 s. 142).

Av andra stycket följer att ett vitesföreläggande ska delges den som bedrivit övervakningen, jfr 2 § fjärde stycket lagen (1985:206) om viten. Delgivning enligt 12 § delgivningslagen (1970:428) innebär att delgivning får ske genom att handlingen lämnas till någon annan än den som söks för delgivningen. Sådant delgivning får endast ske om det finns skäl att anta att den som har bedrivit övervakningen har avvikit eller på annat sätt håller sig undan.

41 §

En tillsynsmyndighet har rätt att för tillsynen få tillträde till kontrollrum och andra delar av en övervakningsanläggning.

En tillsynsmyndighet får också begära upplysningar från den som bedriver kameraövervakning samt granska bevarat bild- eller ljudmaterial. Detta gäller även i fråga om den som för någon annans räkning har hand om övervakningen.

Paragrafen, som motsvarar 24 § lagen om allmän kameraövervakning, ger länsstyrelsen och Datainspektionen möjlighet att vidta åtgärder för att kunna utöva sin tillsyn.

Frågor om tillsyn har behandlats i avsnitt 12.

Tystnadsplikt

42 §

Den som tar befattning med uppgift som har inhämtats genom kameraövervakning får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på detta sätt fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. I det allmännas verksamhet ska i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

Paragrafen, som motsvarar 25 § lagen om allmän kameraövervakning, innebär att tystnadsplikt gäller för bild- och ljudmaterial som härrör från kameraövervakning. Den som bryter tystnadsplikten kan straffas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Beträffande allmän verksamhet finns det en bestämmelse 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning.

Skadestånd

43 §

Den som bedriver kameraövervakning ska ersätta den övervakade för skada och kränkning av den personliga integriteten som en behandling av bild- och ljudmaterial i strid med denna lag har orsakat.

Ersättningskyldigheten kan i den utsträckning det är skäligt jämkas, om den som har bedrivit övervakningen visar att felet inte berodde på honom eller henne.

Genom paragrafen införs en rätt till skadestånd för den som kränks genom en lagstridig kameraövervakning. Bestämmelsen har utformats med 48 § personuppgiftslagen som förebild.

Vad som ska anses vara en kränkning får ytterst avgöras av rättstillämpningen. Med behandling avses dels själva övervakningen

i sig, dels hur övervakningsmaterial hanteras. Endast sådan skada eller kränkning som den olagliga behandlingen har fört med sig ska ersättas. Det krävs alltså ett orsakssamband. Orsakssambandet ska vara adekvat.

Ersättning kan utgå för personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada samt för själva kränkningen (ideell ersättning). Det är fråga om ett strikt skadeståndsansvar. Det krävs alltså inte att den som utsatts för en integritetskränkning genom kameraövervakning visar att det har förelegat uppsåt eller oaktsamhet hos den som bedrivit övervakningen för att skadeståndsansvar ska uppkomma.

Det är den som bedriver övervakningen som har ett skadeståndsansvar. Om det är flera som har bedrivit övervakning får det göras en prövning av vem som är ansvarig för skadan.

Ersättningskyldigheten kan jämkas om den som har bedrivit övervakningen visar att felet inte berodde på honom eller henne.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 13.2.

Straff m.m.

44 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- 1. bryter mot bestämmelsen i 29 eller 30 § om upplysningsplikt,*
- 2. bryter mot bestämmelsen i 7 § om tillståndsplikt,*
- 3. bryter mot bestämmelsen i 14 eller 15 § om anmälningsplikt,*
- 4. bryter mot bestämmelsen i 33 § om bevarandetid,*
- 5. bryter mot villkor som har meddelats med stöd av 20, eller 21 §,*
- 6. bryter mot bestämmelsen i 33 eller 35 § personuppgiftslagen (1998:204).*

I ringa fall döms inte till ansvar.

Den som överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt denna lag får inte dömas till straff för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Paragrafen motsvarar i huvudsak straffbestämmelsen i 26 § lagen om allmän kameraövervakning.

Genom ett tillägg i punkten 6 har brott mot 33 eller 35 § personuppgiftslagen sanktionerats. Det innebär att den som för över bild- och ljudmaterial som härrör från kameraövervakning till

ett tredje land som inte har en adekvat skyddsnivå för personuppgifter kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

45 §

Övervakningsutrustning som har använts vid brott enligt denna lag ska förklaras förverkad, om det inte är oskäligt.

46 §

Om den som bedriver kameraövervakning eller den som för någon annans räkning har hand om övervakningen låter bli att i enlighet med 41 § ge tillträde eller lämna upplysningar eller hålla till handa bevarat bild- eller ljudmaterial, får en tillsynsmyndighet förelägga vite. För att bereda sig tillträde får en tillsynsmyndighet vid behov anlita polishandräckning.

Paragraferna motsvarar 27 och 28 §§ lagen om allmän kameraövervakning.

Överklagande m.m.

47 §

En tillsynsmyndighets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Den myndighet regeringen bestämmer får överklaga ett beslut rörande kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde för att ta till vara allmänna intressen. Beslut om tillstånd till kameraövervakning får överklagas även av den kommun där övervakningen ska ske och, om kameraövervakningen ska avse en arbetsplats, av en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten utom i mål där den myndighet som avses i andra stycket första meningen för talan.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 29 § lagen om allmän kameraövervakning.

Vi föreslår att Justitiekanslerns rätt att överklaga beslut rörande kameraövervakning ska övertas av Datainspektionen.
Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 12.2.3.

48 §

En tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut ska gälla även om det överklagas.

Bestämmelsen motsvarar 51 § andra stycket personuppgiftslagen.

Även länsstyrelsen får förordna att ett beslut ska gälla omedelbart. Om den som bedriver kameraövervakning anser att ett sådant beslut är felaktigt kan denne begära verkställighetsförbud (inhibition) hos länsrätten.

49 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att betala avgifter för länsstyrelsernas verksamhet enligt denna lag. Sådana föreskrifter får endast innebära rätt att ta ut avgifter för en ansökan eller anmälan.

Paragrafen motsvarar 30 § lagen om allmän kameraövervakning. Av förordning (1998:314) om allmän kameraövervakning följer att avgift får tas ut för ansökan och anmälan, men inte för tillsynsåtgärd. Bestämmelsen har anpassats till detta.

Bestämmelsen har kommenterats i avsnitt 16.7.

Särskilt yttrande

av experten Erik Janzon

De närmare villkoren för kameraövervakning bör kunna regleras i föreskrifter och en anmälningsskyldighet bör kunna införas i vissa fall. Vidare bör utlämnande av bild och ljud underlättas endast när det är fråga om polismyndighet, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Behovet av en verkningsfull tillsyn

Kameraövervakning är till sin natur en sådan behandling av personuppgifter som typiskt sett är känslig ur integritetssynpunkt. Av bl.a. detta skäl föreslår utredningen att en myndighet ska ges ett övergripande tillsynsansvar när det gäller allmän kameraövervakning, och den myndighet som föreslås för uppdraget är Datainspektionen. Enligt utredningen bör i tillsynsuppdraget ligga bl.a. att samla in fakta och erfarenheter, informera och utbilda om lagstiftning, praxis och teknik på området, följa upp och lämna riktlinjer för tillsynsverksamheten samt bistå med teknisk kompetens.

Denna nya tillsynsroll på kameraövervakningsområdet i kombination med vissa andra föreslagna ändringar i lagen, medför enligt min mening att det blir särskilt viktigt att tillsynsmyndigheten ges tillgång till verkningsfulla medel för att kunna utöva tillsyn över den nya lagen.

I den föreslagna lagen ges emellertid Datainspektionen varken möjlighet att meddela närmare föreskrifter för hur kameraövervakning ska ske eller att i vissa fall bestämma om anmälningsskyldighet.

Närmare föreskrifter om kameraövervakning

Visserligen menar utredningen att Datainspektionen i allmänna råd kommer att kunna meddela rekommendationer om lagens tillämpning. Enligt min mening är dock vissa frågor av sådan betydelse – både för de övervakade och för dem som bedriver övervakningen – att de inte bör behandlas i allmänt hållna råd, utan kräver tydliga och bindande föreskrifter. Det rör sig exempelvis om hur upplysning om kameraövervakning ska lämnas, hur den nya föreslagna säkerhetsbestämmelsen ska tillämpas, hur ny integritetsskyddande teknik ska användas samt hur kameraövervakning i butiker får ske när den enligt förslaget inte längre kommer att omfattas av tillståndsskyldighet.

Förslaget innebär att möjligheten att meddela närmare föreskrifter på kameraövervakningsområdet kommer att inskränkas i förhållande till det som gäller idag, eftersom kameraövervakning på plats dit allmänheten saknar tillträde idag regleras av personuppgiftslagen som innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter.

Vidare föreslår utredningen när det gäller en mycket vanlig och omfattande företeelse, kameraövervakning i butiker, en ändring som i sig medför ett sämre skydd för den personliga integriteten, i och med att övervakning i butiker i sin helhet föreslås bli anmälningspliktig i stället för att som idag delvis vara tillståndspliktig. Försämringen skulle enligt min mening delvis kunna kompenseras genom en föreskriftsrätt för tillsynsmyndigheten rörande hur sådan övervakning ska få ske.

Anmälningskyldighet i vissa fall

För att på ett effektivt sätt kunna utöva central tillsyn över ett så omfattande område som kameraövervakning vore det av stort värde för tillsynsmyndigheten att på valda områden kunna få upplysning om var och hur kameraövervakning sker. Detta skulle ge bättre möjligheter både för att följa utvecklingen på området och för att rikta inspektioner och informationsinsatser.

Någon sådan möjlighet finns inte idag för Datainspektionen. Myndigheten får idag kännedom om nya företeelser och användningsområden främst genom förfrågningar eller klagomål. Det innebär inte sällan att myndigheten kopplas in först när problemen

redan har inträffat och när de ansvariga redan har investerat i utvecklingen av system som kan försvåra för användaren att följa lagens krav.

Datainspektionen skulle alltså behöva en möjlighet att välja ut särskilt integritetskänsliga områden, exempelvis kameraövervakning på förskolor eller inom hälso- och sjukvården, och för dessa kunna föreskriva att kameraövervakning måste anmälas till Datainspektionen.

En möjlighet till riktad anmälningsskyldighet skulle även innebära att skillnaden skulle minska mellan integritetsskyddet på platser dit allmänheten har tillträde respektive platser dit allmänheten saknar tillträde. Skillnaden har uppmärksammats av bl.a. Integritetsskyddskommittén som betecknar integritetsskyddet på platser dit allmänheten saknar tillträde som "orimligt svagt" i vissa situationer, bl.a. i skolor (SOU 2007:22 s. 484). En anmälningsskyldighet skulle minska skillnaden genom att tillsynsmyndigheten skulle få kännedom om övervakningen och därmed möjlighet att granska den samt meddela föreskrifter för den. Införandet av en anmälningsskyldighet skulle även ligga i linje med utredningens direktiv som berör möjligheten att utöka det tillståndspliktiga området till att omfatta vissa platser dit allmänheten saknar tillträde, exempelvis skolor.

För en anmälningsskyldighet av här aktuellt slag skulle samma lagtekniska konstruktion kunna användas som enligt personuppgiftslagen, i vilken anmälningsskyldighet föreskrivs med möjlighet för regeringen eller Datainspektionen att meddela undantag.

Utlämnande till vissa brottsbekämpande myndigheter

Enligt den förslagna 28 § andra stycket första punkten får bild- och ljudmaterial från kameraövervakning lämnas ut till polismyndighet, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverkets skattebrottsenheter för att användas i brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelsen kan i det enskilda fallet innebära en vidsträckt tolkning av finalitetsprincipen, och ett införande bör därför föregås av noggranna överväganden. I utredningen har dock inte klarlagts när och i vilken omfattning bild- och ljudmaterial från kameraövervakning behöver lämnas ut till andra brottsbekämpande myndigheter än polis-

myndighet, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten eller hur ett sådant utlämnande brukar ske. Därför anser jag att det saknas underlag för att föreskriva att ett utlämnande enligt 28 § andra stycket första punkten får omfatta andra myndigheter än polismyndighet, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.