

Kommittédirektiv



Översyn av lagen om allmän
kameraövervakning m.m.

Dir.
2008:22

Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 2008.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera tillämpningen av lagen om allmän kameraövervakning,
- överväga om det finns skäl att i något eller några avseenden utvidga tillståndsplikten till att omfatta vissa platser dit allmänheten inte har tillträde,
- överväga om det finns anledning att i något eller några avseenden utvidga möjligheterna att i brottsförebyggande syfte bedriva allmän kameraövervakning utan särskilt tillstånd från länsstyrelsen,
- utreda förutsättningarna för att avskaffa den möjlighet som finns för länsstyrelsen att besluta om undantag från upplysningsplikten vid allmän kameraövervakning (dold övervakning),
- överväga om det finns behov av och förutsättningar för att sprida övervakningsmaterial till en vidare personkrets än enligt nuvarande reglering för att öka möjligheterna att på ett effektivt sätt förebygga brott,
- utvärdera tillämpningen av reglerna om tillsyn över kameraövervakning och överväga om det finns anledning att komplettera dessa för att ytterligare

förbättra förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning,

- 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,
- kartlägga och analysera tillämpningen av den s.k. missbruksregeln i personuppgiftslagen (1998:204) vid allmän kameraövervakning som inte omfattas av länsstyrelsens tillsyn samt överväga om det finns behov av att förändra eller komplettera reglerna om behandling av personuppgifter vid sådan kameraövervakning, samt
- lämna de förslag till författningsändringar som utredaren anser vara behövliga.

Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som utredaren finner behöver utredas för att uppdraget ska kunna fullgöras på tillfredsställande sätt.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2009.

Behovet av utvärdering och analys

Lagen om allmän kameraövervakning trädde i kraft den 1 juli 1998. Lagen reglerar användningen av övervakningskameror och annan övervakningsutrustning som inte manövreras på platsen utan är automatisk eller fjärrstyrd. Syftet med lagen är att reglera användningen av sådan utrustning så att den kan tjäna som ett effektivt hjälpmedel för att förebygga brott och förhindra olyckor samtidigt som ett tillfredsställande skydd mot integritetskränkningar upprätthålls. Lagen bygger i allt väsentligt på principer som har sitt ursprung i lagen (1977:20) om TV-övervakning.

Med undantag för sådan kameraövervakning som utförs enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål är lagen om allmän kameraövervakning tillämplig i fråga om all användning av fjärrmanövrerade över-

vakningskameror för personövervakning, oavsett var övervakningen sker. När det gäller övervakning som utförs på platser dit allmänheten inte har tillträde är dock endast ett fåtal av lagens bestämmelser tillämpliga. I sådana situationer kan även bestämmelserna i personuppgiftslagen vara tillämpliga, om övervakningen innefattar helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter eller behandling av sådana uppgifter i manuella register. När övervakningen bedrivs av myndigheter, t.ex. polisen, som ska tillämpa särskilda s.k. registerförfattningar kan också dessa bli tillämpliga i verksamheten med kameraövervakning.

Under senare år har den tekniska utvecklingen av utrustning som kan användas för personövervakning av det slag som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om allmän kameraövervakning nästan uteslutande skett på det digitala området. Den snabba teknikutvecklingen har i viss mån förändrat förutsättningarna för användningen av övervakningskameror i det brottsförebyggande arbetet. De kameror som används i övervakningssystemen får allt bättre prestanda när det gäller t.ex. bildupplösning. Det sker även en fortlöpande utveckling av bl.a. sådan digital övervakningsteknik som kan programmeras för att känna igen och reagera på vissa på förhand definierade beteendemönster eller på biometrisk information, t.ex. en ansiktsbild. Genom sammanlänkningar av flera olika övervakningsenheter och användning av programvara som kan generera tredimensionella bilder av övervakade områden skapas också nya möjligheter att använda tekniken som ett stöd i polisens arbete med att förebygga och förhindra brott i större folkmassor och liknande. Den digitala tekniken ger samtidigt möjlighet till anpassningar av systemen som innebär att övervakningen kan anordnas på ett sätt som inte avslöjar de övervakades identitet annat än i de fall bilderna tas ut för att användas i polisens brottsutredande verksamhet.

Det är snart tio år sedan lagen om allmän kameraövervakning trädde i kraft. Under den tid som gått sedan dess har utvecklingen stadigt fortsatt mot en alltmer utbredd användning av övervakningskameror i syfte att förebygga brott och ordningsstörningar i olika former. Praktiska erfarenheter från både

Sverige och andra länder visar att kameraövervakning, åtminstone i vissa situationer, kan utgöra ett effektivt verktyg för att minska brottsligheten och öka tryggheten hos allmänheten. Det är samtidigt viktigt att såväl lagstiftningen som rättstillämpningen på detta område bygger på goda kunskaper om vilka verkliga brottspreventiva effekter kameraövervakningen i olika situationer kan ha. På så vis ökar förutsättningarna för att de avvägningar som ska göras mellan övervakningsintresset och integritetsintresset blir adekvata i både lag och praxis.

Sedan den 1 januari 2007 undantas behandlingen av personuppgifter i s.k. ostrukturerat material, bl.a. bild- och ljudmaterial som inte tillförs ett personregister eller ärendehanteringssystem eller liknande, från de flesta av personuppgiftslagens hanteringsregler. Behandling av personuppgifter i sådant material är tillåten utan andra restriktioner än att den registrerades integritet inte får kränkas (den s.k. missbruksregeln). Det framgår av Datainspektionens beslut i tillsynsärenden att allmän kameraövervakning som anordnas på platser dit allmänheten inte har tillträde typiskt sett faller in under denna reglering.

Lagen om allmän kameraövervakning utvärderades 2002 av Kameraövervakningsutredningen (Ju 2001:09) som föreslog vissa ändringar i lagen (Allmän kameraövervakning, SOU 2002:110). Förslagen, som har remissbehandlats, har inte lett till lagstiftning.

Mot bakgrund av utvecklingen såväl inom teknikområdet som i praxis sedan Kameraövervakningsutredningen lämnade sitt betänkande finns det anledning att åter i ett samlat sammanhang utvärdera lagen om allmän kameraövervakning och överväga om det finns behov av förändringar av regelverket. Det finns särskild anledning att analysera vilka effekter dels användningen av ny teknik, dels förändringarna i personuppgiftslagen har fått och kan förväntas få för såväl det brottspreventiva arbetet som för den personliga integriteten.

Uppdraget

Utgångspunkter för uppdraget

Utredaren ska göra en översyn av lagen om allmän kameraövervakning. Översynen ska främst ta sikte på den användning av övervakningskameror som sker i syfte att förebygga brott. Utredaren ska kartlägga tillämpningen av lagen och med utgångspunkt i den kartläggningen analysera i vad mån lagens gränsdragning mellan tillståndspliktig och tillståndsfri övervakning alltfjämt kan anses ändamålsenlig. Översynen ska också omfatta lagens bestämmelser om upplysningsplikt, om tillsyn och om säkerheten vid hanteringen av övervakningsmaterialet. En utgångspunkt för översynen ska vara att kameraövervakning även i fortsättningen endast bör utgöra ett komplement till andra brottsförebyggande åtgärder.

I sitt arbete ska utredaren beakta de förslag som har lämnats av Kameraövervakningsutredningen, liksom de synpunkter som har förts fram med anledning av förslagen. En utgångspunkt för arbetet ska vara att lagen så långt möjligt bör vara heltäckande för den tillståndspliktiga användningen av övervakningskameror liksom för annan övervakning som står under länsstyrelsens tillsyn. Förhållandet mellan personuppgiftslagen och kameraövervakningslagen bör tydligt framgå av den senare. Eventuella avvikelser från personuppgiftslagen måste stå i överensstämmelse med 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 (dataskyddsdirektivet).

Integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) lämnade i januari 2008 slutbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag (SOU 2008:3). Kommittén föreslår dels att det införs en ny bestämmelse i 2 kap. regeringsformen till skydd för enskilda gentemot det allmänna mot intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, dels att det i brottsbalken införs en bestämmelse om olovlig fotografering enligt vilken den som olovligen

fotograferar någon på en plats dit allmänheten inte har insyn ska dömas till böter eller fängelse i högst två år. Kommitténs förslag och det fortsatta arbetet med dessa ska beaktas av utredaren.

Kameraövervakningslagen ska 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 finns 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. Det finns dock anledning att se över gränsdragningen mellan den tillståndsfria och den tillståndspliktiga övervakningen. Ordningen med anmälningsplikt vid viss tillståndsfri övervakning bör finnas kvar.

Utredaren ska vidare kartlägga och analysera tillämpningen av personuppgiftslagens bestämmelser vid kameraövervakning som bedrivs på platser dit allmänheten inte har tillträde. I ljuset av att sådan övervakning kan avse vitt skilda platser, där intresset av integritetsskydd gör sig olika starkt gällande, ska utredaren analysera om det finns behov av förändringar i syfte att bättre tillgodose de integritetsskyddsintressen som gör sig gällande vid sådan övervakning.

För att en reglering av förutsättningarna för allmän kameraövervakning inte snabbt ska bli omodern är det nödvändigt att utredaren söker bilda sig en uppfattning om hur tekniken kan komma att utvecklas i framtiden och anpassa förslagen till det.

Tillämpningen av lagen om allmän kameraövervakning

Med beaktande av den utvärdering av tillämpningen av lagen om allmän kameraövervakning som gjordes av Kameraövervakningsutredningen 2002 ska utredaren följa upp och utvärdera tillämpningen av lagen sedan dess. Uppföljningen ska i första hand avse utvecklingen av tillståndspraxis vid kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. I den delen bör analysen i möjligaste mån klarlägga förutsättningarna för att tillåta kameraövervakning i olika situationer.

Utredaren ska även belysa utvecklingen av användningen av tillståndsfri kameraövervakning såväl i polisens och andra brottsbekämpande myndigheters verksamhet som i butikslokaler samt post- och banklokaler m.m. Utvärderingen bör klarlägga omfattningen av sådan övervakning som lagligen sker utan tillstånd. Utredaren ska också klarlägga i vilken utsträckning kameraövervakning bedrivs i t.ex. butikslokaler dels med tillstånd, dels enbart efter anmälan till länsstyrelsen.

I uppdraget ingår också att redovisa de erfarenheter avseende effekterna av kameraövervakning som har vunnits under den tid lagen har varit i kraft. Kameraövervakningsutredningen utförde en kartläggning av de erfarenheter som då fanns av lagens tillämpning och av viss forskning som bedrivits på området i några andra länder. Den kartläggningen ska utredaren följa upp. Utredaren ska alltså inhämta den ytterligare kunskap som sedan dess har vunnits om kameraövervakningens effekter både i fråga om hur enskilda upplever att deras trygghet och integritet påverkas av övervakningen och i fråga om åtgärdernas effektivitet i brottspreventivt hänseende. De vetenskapliga undersökningar som har genomförts på området, t.ex. Brottsförebyggande rådets undersökningar Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte (Rapport 2003:11) och Kameraövervakning och brottsprevention (Rapport 2007:29), ska beaktas i arbetet. I den utsträckning polisen kan bidra med erfarenheter när det gäller användningen av övervakningskameror i brottsförebyggande syfte bör även dessa beaktas. Det kan också vara värdefullt att därutöver beakta sådan forskning

om användning av övervakningskameror som på senare tid har bedrivits i andra med Sverige jämförbara länder.

Avgränsningen av den tillståndspliktiga kameraövervakningen

Utvidgning av tillståndsplikten

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 relativt okontrollerad övervakning. Mot den bakgrunden finns det skäl att överväga om den traditionella gränsdragningen mellan tillståndspliktig och tillståndsfri övervakning fortfarande är ändamålsenlig. Om utredaren finner att det finns behov av ökat integritetsskydd vid övervakning av platser som enligt nuvarande ordning inte omfattas av lagens bestämmelser om tillstånd och tillsyn m.m., ska utredaren ta ställning till om det är motiverat att låta dessa bestämmelser gälla även vid övervakning av vissa sådana platser, t.ex. av vissa utrymmen inom skolans lokaler och av gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus. Bedömer utredaren en sådan förändring som mindre lämplig ska utredaren i stället, om det finns behov av ett ökat integritetsskydd, föreslå andra lämpliga förändringar av regelverket för att åstadkomma ett sådant.

Utvidgning av den tillståndsfria övervakningen

Utredaren ska vidare överväga om det är motiverat att i något eller några avseenden, exempelvis när det gäller övervakningen av butikslokaler, utvidga lagens möjligheter till tillståndsfri kameraövervakning. Utredaren bör i denna del beakta de förslag som tidigare har lämnats av Kameraövervakningsutredningen samt överväga de synpunkter som har framförts med anledning av dessa. En utgångspunkt bör vara att regleringen av den tillståndsfria övervakningen inte ska omfatta sådana utrymmen i butiker där kameraövervakningen kan innebära särskilt påtagliga integritetsintrång, t.ex. provrum. Utredaren ska också utgå från att utrymmet för polisen att använda kameraövervak-

ning i brottsförebyggande syfte inte bör utvidgas på ett sätt som innebär att användningen undandras en rättslig prövning i större utsträckning än enligt nuvarande ordning.

Dold kameraövervakning

Från integritetsskyddssynpunkt är det av stor principiell betydelse att den som blir utsatt för övervakning som regel också upplyses om detta. Det är typiskt sett ett mer långtgående intrång i integriteten att bli övervakad i det fördolda än att bli övervakad helt öppet. Under de 30 år som användningen av övervakningskameror har varit reglerad i svensk rätt har utgångspunkten därför varit att övervakningen får utföras endast om upplysning lämnas om att övervakning sker. I lagen om allmän kameraövervakning ställs därför krav på tydlig skyltning eller annan åtgärd som är verksam som upplysning. Från denna grundläggande regel görs generellt undantag endast för övervakning som sker för att skydda vissa anläggningar och områden som utgör skyddsobjekt och 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 upplysningsskyldigheten.

Dold kameraövervakning får även utföras med stöd av lagen om hemlig kameraövervakning. Den lagen gäller dock bara – med undantag för den utvidgning av lagens tillämpning som följer av lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål – vid förundersökning i brottmål avseende brott av viss svårighetsgrad. Tillämpningen omgärdas också av ett påtagligt starkt integritetsskydd.

Den möjlighet som länsstyrelsen har att meddela beslut om undantag från upplysningsplikten om det finns synnerliga skäl tillkom 1990 i samband med införande av lagen 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). Frågan om denna undantagsmöjlighet borde avskaffas eller inte behandlas i förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning (SOU 1996:88 s. 147 ff. och prop. 1997/98:64 s. 24 f.). I betänkandet föreslogs 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. 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.

Sedan 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 kan det, som Integritetsskyddskommittén har påpekat, ifrågasättas om det är motiverat att behålla möjligheten att hos länsstyrelsen ansöka om undantag från upplysningsskyldigheten (SOU 2007:22 s. 313). Till detta kommer att den nyligen beslutade lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott ger de brottsbekämpande myndigheterna – i första hand Säkerhetspolisen – möjlighet att använda hemlig kameraövervakning i arbetet med att förebygga och förhindra terrorism, spioneri och annan allvarlig systemhotande brottslighet (prop. 2005/06:177, bet. 2007/08:JuU3, rskr. 2007/08:11). En förutsättning för den preventiva tvångsmedelsanvändningen är att det med hänsyn till omständigheterna finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet som innefattar någon av de i lagen särskilt angivna gärningarna. Åtgärder som vidtas med stöd av lagen omgärdas av strikta rättssäkerhetsgarantier. Mycket talar för att polisens och andra brottsbekämpande myndigheters möjligheter att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte uttömmade bör regleras inom ramen för tvångsmedelslagstiftningen.

Mot denna bakgrund ska utredaren kartlägga i vilken omfattning och i vilka situationer det i praxis har medgetts undantag från upplysningsskyldigheten samt överväga om det finns förutsättningar att avskaffa denna möjlighet till dold övervakning.

Spridning av övervakningsmaterial inom en vidare personkrets m.m.

Enligt lagen om allmän kameraövervakning begränsas den krets av personer som får ta del av det material som samlas in vid den allmänna kameraövervakningen till dem som behövs för att övervakningen ska kunna bedrivas. 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. 1998/99:64 s. 41). 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.

Enligt huvudregeln i lagen om allmän kameraövervakning får material som upptagits i samband med kameraövervakning bevaras i högst en månad om inte länsstyrelsen beslutat om en längre bevarandetid eller vissa i lagen angivna omständigheter är för handen (14 §).

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).

En liknande frågeställning har uppmärksammats i arbetet med ordningsstörningar vid idrottsarrangemang. I det arbetet har vidare fråga uppkommit om material som upptagits vid kameraövervakning vid idrottsarrangemang får, med stöd av 14 § andra stycket lagen om allmän kameraövervakning, bevaras under en längre tid än en månad om det behövs för

prövning enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Kameraövervakningsutredningen lämnade förslag till en reglering som innebär att länsstyrelsen i enskilda fall ska kunna besluta om utvidgning av den personkrets som får ta del av inspelat övervakningsmaterial. Förslaget utsattes emellertid under remissbehandlingen för omfattande kritik på grund av bristande tydlighet och allt för vidsträckt tillämplighet. Det finns skäl att på nytt överväga om det finns behov av att i vissa fall kunna tillåta spridning av övervakningsmaterial till en större personkrets än som gäller enligt nuvarande ordning. Eftersom bilder från kameraövervakning kan innehålla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar 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. Utgångspunkten måste under alla förhållanden vara att en reglering som tillåter spridning till en utvidgad personkrets så tydligt och detaljerat som möjligt slår fast under vilka förutsättningar sådan spridning får tillåtas. Det bör också framgå vilka säkerhetsåtgärder – såväl tekniska som organisatoriska – som måste vidtas i samband med spridningen för att begränsa riskerna för missbruk och säkerställa en laglig hantering. Utredaren ska analysera och ta ställning till dels behovet av en ökad spridning av övervakningsmaterial, dels om det finns skäl att i vissa begränsade situationer föreskriva undantag avseende bevarandetiden för kameraövervakningsmaterial. Utredaren ska vidare lämna de förslag till författningsreglering som utredaren finner nödvändiga. Om utredaren finner att det finns skäl att införa en möjlighet att sprida övervakningsmaterial till en utvidgad personkrets ska också frågan om hur felaktigt spridd information bör hanteras övervägas.

Tillsyn m.m.

På senare år har frågor rörande tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen om allmän kameraövervakning 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:Ju255) 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). Även Kameraövervakningsutredningen berörde i sitt betänkande frågan om gränsdragningen mellan länsstyrelsernas och Datainspektionens tillsynsuppgifter (SOU 2002:110 s. 181 f.). Utredningens slutsats var att det inte fanns skäl att ändra gränsdragningen mellan de båda myndigheternas tillsynsområden. Datainspektionen har därefter i en skrivelse till regeringen hemställt att inspektionen tilldelas ett övergripande tillsynsansvar för tillämpningen av lagstiftningen om allmän kameraövervakning och att utformningen av ett sådant ansvar blir föremål för närmare analys (dnr Ju2005/7933/L6).

När det gäller tillsyn över kameraövervakning är tillsynsansvaret uppdelat 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 begränsat till situationer då digital övervakningsutrustning används på platser dit allmänheten inte har tillträde, t.ex. kontors- och lagerlokaler på arbetsplatser, slutna vårdinrättningar samt i lärosalar och korridorutrymmen i skolor. Datainspektionens tillsynsansvar förutsätter också att övervakningen innefattar behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen eller någon annan registerförfattning.

I de flesta europeiska länder saknas särskild lagstiftning om användning av kameraövervakningsutrustning som inte sker i den brottsbekämpande verksamheten. I ett flertal länder regleras användningen av digitala övervakningskameror endast av de nationella bestämmelser som genomför dataskyddsdirektivet. Som en följd av det utövas vanligtvis också tillsynen över kameraövervakningen i dessa länder uteslutande av de nationella dataskyddsmyndigheterna. Några särskilda uppgifter vad gäller tillståndsprövning har inte lagts på dessa myndigheter.

I Sverige har länsstyrelserna alltsedan 1977 haft ansvaret att pröva ansökningar om tillstånd och utöva tillsyn över kameraövervakning av allmänna platser eller platser dit allmänheten har tillträde. Frågan om huruvida tillståndsgivningen borde centraliseras, främst i syfte att uppnå större enhetlighet i rättstillämpningen, har diskuterats under de senaste åren. Det är viktigt att frågor om användningen av övervakningskameror bedöms på ett enhetligt sätt i hela landet. Det är samtidigt angeläget att i denna typ av ärenden ta till vara den kunskap som finns på länsstyrelserna om de regionala och lokala förhållandena. Utgångspunkten bör därför vara att tillståndsprövningen inte bör centraliseras från länsstyrelserna till något annat organ. Det bör också vara en utgångspunkt att länsstyrelserna ska ha kvar sina nuvarande tillsynsuppgifter avseende den tillståndspliktiga och viss tillståndsfri övervakning. Det kan dock finnas skäl att se över om t.ex. Datainspektionen eller något annat organ bör ges ett mer övergripande tillsynsansvar när det gäller allmän kameraövervakning i syfte att ytterligare förbättra förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning på detta område. Utredaren ska överväga behovet av ett övergripande tillsynsansvar och, om ett sådant behov anses föreligga, lämna förslag till hur tillsynen kan utformas och regleras. I detta sammanhang ska utredaren hålla sig informerad om arbetet med de förslag som har presenterats i departementspromemorian Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28).

Ytterligare åtgärder för att stärka integritetsskyddet

Kravet på tydlighet vid upplysning om kameraövervakning

Enligt lagen om allmän kameraövervakning ska upplysning om övervakningen lämnas genom tydlig skyltning eller på annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen ska särskild upplysning lämnas om det. Denna generella upplysningsplikt är – utom i ringa fall – straffsanktionerad.

I ett tillsynsärende rörande kameraövervakning som anordnats i en gymnasieskola har Riksdagens ombudsmän (JO) fram-

hållit att det är svårt att dra några säkra slutsatser om vad som avses med uttrycket tydlig skyltning i lagen (beslut 2005-01-19, dnr 3885-2003). JO ifrågasatte om det kunde anses tillräckligt att med en skylt upplysa om att "området är TV-bevakat" eller om det kunde ställas krav på att det av skylten också framgår inom vilken del eller vilka delar av skolans lokaler som övervakningen äger rum. Till den fråga som JO väckt i ärendet anknyter också frågan vilken information i övrigt som bör lämnas till dem som övervakas, när övervakningen innefattar behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen. Dessa frågor är inte tillräckligt belysta vare sig i förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning eller i tidigare lagstiftningsärenden på området. Den senare frågan har visserligen behandlats av Kameraövervakningsutredningen men det bör här uppmärksammas att bl.a. Datainspektionen har ifrågasatt om utredningens bedömning i denna del står i överensstämmelse med dataskyddsdirektivet. I förarbetena till lagen om övervakningskameror m.m. uttalades vidare att det inte ansågs finnas behov av att direkt i lagen reglera utformningen av en upplysningsskylt, bl.a. eftersom det redan fanns en inarbetad symbol och att en lagreglering inte framstod som nödvändig (prop. 1989/90:119 s. 30).

Under remissbehandlingen av Kameraövervakningsutredningens betänkande framhöll flera remissinstanser att bestämmelsen om upplysningsplikt är otydlig och att detta bl.a. leder till att bestämmelsen i rättstillämpningen kan ges olika innebörd i olika delar av landet. Från några håll framfördes även önskemål om standardisering av skyltarna.

Det är av stor vikt att den upplysning som lämnas om övervakningen är så tydlig att den enskilde på ett effektivt sätt kan ta till vara sina berättigade integritetsintressen med anledning av övervakningen. Som en följd av de grundläggande krav på rättssäkerhet som gäller särskilt vid straffrättskipning är det också av vikt att det inte råder någon osäkerhet om vad upplysningskravet konkret innebär. Det finns behov av att ytterligare belysa hur bestämmelsen om skyltning förhåller sig till gällande regler i personuppgiftslagen om information till den registrerade. I utredningsuppdraget ingår därför att analysera och

belysa dessa frågor samt lämna de förslag till förändringar som utredaren finner nödvändiga

Skadestånd

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 i strid med den lagen har orsakat. Skadeståndsansvaret är alltså strikt. Enligt andra stycket kan ersättningskyldigheten emellertid under vissa förhållanden jämkas.

I lagen om allmän kameraövervakning finns inte någon motsvarande bestämmelse om skadestånd vid kameraövervakning som utförs i strid med bestämmelserna i den lagen. Vissa begränsade möjligheter finns att få skadestånd enligt skadeståndslagen (1972:257).

Kameraövervakningsutredningen lämnade förslag till två skadeståndsbestämmelser i lagen om allmän kameraövervakning. Dels föreslogs en bestämmelse som utformats med 48 § personuppgiftslagen som förebild, dels föreslogs en särskild skadeståndsbestämmelse för leverantörer av övervakningsutrustning. Det senare förslaget möttes av omfattande kritik från flertalet remissinstanser.

Det bör finnas en möjlighet till kompensation för enskilda vars personliga integritet kränks genom en lagstridig övervakningsåtgärd. Ett skadeståndsansvar kan också verka handlingsdirigerande och förbättra lagens efterlevnad även i fall när det inte är påkallat att införa en straffsanktion. Inom ramen för uppdraget ingår därför att överväga den närmare utformningen av en bestämmelse om skadestånd vid kameraövervakning som sker i strid med lagen om allmän kameraövervakning.

Personuppgiftslagen och missbruksregeln

Den utrustning som numera används för optisk övervakning är i mycket stor utsträckning baserad på digital teknik. I stort sett all produktutveckling sker dessutom inom det digitala

teknikområdet. Den omständigheten att övervakningsutrustningen är digital medför att övervakningen till stor del kommer att omfattas av bestämmelserna i EG:s dataskyddsdirektiv (95/46/EG). Direktivets räckvidd begränsar sig dock till gemenskapsrättens område, vilket bl.a. innebär att polisens och andra brottsbekämpande myndigheters övervakning inte omfattas av direktivets bestämmelser.

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom personuppgiftslagen, som till skillnad från direktivet har generell räckvidd. Om inte annat framgår av annan lag eller förordning är lagens bestämmelser i princip tillämpliga vid all behandling av personuppgifter som sker i digital form, oavsett om den utförs av en brottsbekämpande myndighet eller av någon annan. Lagens subsidiaritetsregel innebär att många av dess bestämmelser inte ska tillämpas vid allmän kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. I sådana situationer tillämpas i stället bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning. Eftersom lagen om allmän kameraövervakning emellertid endast innehåller ett fåtal regler som är tillämpliga vid övervakning som bedrivs i fråga om platser dit allmänheten inte har tillträde, kommer personuppgiftslagen i flertalet av dessa fall att vara tillämplig vid sidan av kameraövervakningslagen.

Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 januari 2007, infördes i personuppgiftslagen bl.a. en ny bestämmelse som innebär att de flesta av lagens handlingsregler inte är tillämpliga när personuppgifter inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter (prop. 2005/06:173, bet. 2005/06:KU37, rskr. 2005/06:254). Den nya bestämmelsen brukar benämnas missbruksregeln. Datainspektionen har i flera tillsynsbeslut tillämpat den nya bestämmelsen i fråga om användning av övervakningskameror avseende platser dit allmänheten inte har tillträde (se t.ex. dnr 575-2006, 974-2006 och 566-2007). Inspektionen har gjort bedömningen att ljud- och bildmaterial som inhämtas genom kameraövervakning i normala fall inte torde vara att anse som påtagligt strukturerat i missbruksregelns mening.

Detta ställningstagande innebär bl.a. att kameraövervakning typiskt sett är att anse som tillåten enligt personuppgiftslagen så länge övervakningen inte kan bedömas som kränkande för den registrerade.

Frågan om missbruksregelns tillämpning vid användning av övervakningskameror var inte föremål för några särskilda överväganden i samband med dess införande. Det finns emellertid nu anledning att utifrån ett integritetsskyddsperspektiv närmare klarlägga vilken betydelse tillämpningen av missbruksregeln har fått och kan förväntas få vid kameraövervakning. Det kan anmärkas att Integritetsskyddskommittén för sin del har framhållit att förändringarna i personuppgiftslagen kan komma att innebära en avsevärd försämring av integritetsskyddet vid övervakning av t.ex. arbetsplatser samt elever och personal i skolor (SOU 2007:22 s. 315). Om utredaren finner att tillämpningen av missbruksregeln ger utrymme för kameraövervakning som innebär allt för vittgående intrång i den personliga integriteten för de övervakade ska utredaren lämna förslag till hur en bättre avvägning mellan övervakningsintresset och integritetsskyddsintresset kan uppnås.

Övriga frågor

Utredaren har möjlighet att ta upp sådana närliggande frågor som utredaren finner behöver utredas för att uppdraget ska kunna fullgöras på ett tillfredsställande sätt. De förslag som utredaren lämnar får dock inte omfatta ändringar som avser regeringsformen.

Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag. Utredaren ska också lämna förslag till förändringar i andra avseenden om översynen ger anledning till det.

Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för det allmänna eller för företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. I de fall utredningens förslag innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det allmänna ska utredaren lämna förslag till finansiering.

Utredaren ska också i möjligaste mån redovisa förslagets betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Samråd m.m.

Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet (N 2006:07) har fått i uppdrag att klargöra när viss kontroll av arbetstagare och arbetsökande får ske samt hur den information sådan kontroll genererar får behandlas och ska lämna förslag till lagreglering av den personliga integriteten i arbetslivet (dir. 2006:55). Uppdraget ska redovisas den 1 oktober 2008. I det uppdraget ingår bl.a. att överväga om det finns anledning att ytterligare reglera förutsättningarna för kameraövervakning och telefonavlyssning i arbetslivet. Utredaren ska hålla sig underrättad om den utredningens arbete.

Skyddslagsutredningen (Fö 2007:01) har i uppdrag att göra en översyn av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. I uppdraget ingår bl.a. att överväga om det är påkallat och lämpligt att införa en möjlighet att förklara vissa fordon – t.ex. fordon som används vid bevakningsbolagens transporter och hantering i övrigt av sedlar och mynt – som skyddsobjekt. Eftersom utredningens förslag kan få betydelse för tillståndsplikten vid kameraövervakning ska utredaren hålla sig underrättad om arbetet i den utredningen.

Utredaren ska under utredningen samråda med berörda organisationer.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa resultatet av uppdraget senast den 1 oktober 2009.

(Justitiedepartementet)