



Handläggare: Stellan Waldenström  
Avdelningen för Strategi och Värdering  
Tel: 508 269 96  
[stellan.waldenström@gfk.stockholm.se](mailto:stellan.waldenström@gfk.stockholm.se)

2003-07-17

Till  
Gatu- och fastighetsnämnden

### **Stadens policy i kameraövervakningsärenden**

#### **FÖRSLAG TILL BESLUT**

1. Gatu- och fastighetsnämnden godkänner kontorets förslag till ny policy vid yttrande till länsstyrelsen om tillstånd till allmän kameraövervakning.
2. Gatu- och fastighetsnämnden godkänner föreslagen delegationsrätt vid yttrande till länsstyrelsen om tillstånd till allmän kameraövervakning.
3. Gatu- och fastighetsnämnden föreslår att kommunstyrelsen skriver till justitiedepartementet med synpunkter enligt detta tjänsteutlåtande rörande förslag till ändringar i lagen om allmän kameraövervakning.

Olle Zetterberg

Torsten Samuelsson

#### **SAMMANFATTNING**

Enligt tidigare rådande ordning har gatu- och fastighetskontoret svarat på yttranden från länsstyrelsen rörande ansökan om tillstånd till allmän kameraövervakning. Yttrandena har efteranmälts till gatu- och fastighetsnämnden. I samband med ändring av delegationsordningen för gatu- och fastighetskontoret undantog nämnden den 13 maj 2003 kontorets rätt att svara på yttranden intill dess en översyn av stadens policy i kameraövervakningsfrågor skett.

Anledningen till att nämnden vill ha en översyn av stadens policy är att tidningen Aftonbladet den 9 sept. 2002 publicerade bilder av en känd fotbollsspelare tagna med övervakningskamera på Spy Bar. Händelsen anmäldes till Justitiekanslern (JK) som dock fann att varken Spy Bar eller Aftonbladet kunde straffas för publiceringen. Det beror på att meddelarfriheten i tryckfrihetsförordningen står över reglerna om straffansvar i lagen om allmän kameraövervakning (1998:150).

Med anledning av översynen föreslår kontoret ett tillägg till stadens policy av följande lydelse: *Bildinspelning från övervakningskameror på restauranger, nattklubbar, nöjesfält etc. avstyrks under öppettid i de fall där hanteringen tillåter att inspelat material kan lämnas till obehöriga.* Vidare föreslås att nämnden efter policyändringen ger kontoret delegationsrätt att besvara yttranden från länsstyrelsen enligt lagen om allmän kameraövervakning (LAK).

Inom justitiedepartementet pågår en översyn av LAK kallad kameraövervakningsutredningen och betecknad SOU 2002:110. JK har den 30 april 2003 yttrat sig över kameraövervakningsutredningens betänkande. I sitt yttrande är JK kritisk mot ett flertal föreslagna ändringar i lagen. Kontoret instämmer i JK:s kritik av ändringsförslagen. Kontoret föreslår att nämnden föreslår kommunstyrelsen att skriva till justitiedepartementet och motsätta sig att polisen utan tillstånd ges rätt att under en månad övervaka allmän plats som anses särskilt brottsutsatt. Tillika att staden motsätter sig att omklädningsrum och provhytter i butiker skall vara undantagna tillståndsprövning.

## UTLÅTANDE

### Bakgrund

Stockholms stad är remissinstans till länsstyrelsen vid ansökan om allmän kameraövervakning i staden. Rätten att besvara remisser är delegerad till gatu- och fastighetsnämnden. Med anledning av kort remisstid (2-3 v.) har ärendegången varit den att gatu- och fastighetskontoret skriver remissvar till länsstyrelsen vilka nämnden godkänner i efterhand.

Vid sammanträde den 13 maj 2003 antog nämnden ny delegationsordning för kontoret men undantog delegationsrätten i kameraövervakningsärenden till dess att en ny policy antagits. Nämnden motiverade beslutet med: "Lagstiftningen gällande övervakningskameror har prövats och en offentlig diskussion har följts i samband med detta. Gällande policy bör därför prövas mot den utveckling som varit."

Den utveckling som nämnden har i åtanke avser justitiekanslerns (JK) beslut i ett fall där tidningen Aftonbladet den 9 sept. 2002 publicerar tre bilder från Spy Bars övervakningskamera. Bilderna visar en känd fotbollsspelare som enligt vidstående text varit inblandad i bråk på nämnda krog. Enligt **lagen om allmän kameraövervakning** (LAK,1998:150) får inte den som bedriver kameraövervakning röja eller utnyttja enskilds

personliga förhållanden som framkommit genom inspelning. Om så sker kan uppgiftslämnaren dömas enligt brottsbalken 20:3 till böter eller fängelse i högst ett år.

JK beslöt den 22 nov. 2002 att utlämnande för publicering av kameraövervakningsbilder inte är åtalbart. Anledning till JK:s beslut är att tryckfrihetsförordningen skyddar den som lämnat över inspelningsbanden till tidningen genom meddelarfriheten. Tryckfrihetsförordningen som är en grundlag står över lagen om allmän kameraövervakning. Om straffbestämmelsen i LAK skall få avsedd verkan krävs en ändring i tryckfrihetsförordningen godkänd av två riksdagar.

Länsstyrelsen återkallade den 9 maj 2003 tillståndet för Arnolds Salonger AB att spela in och bevara bilder från övervakningskameran vid Spy Bar. Bolaget har inte vidtagit några seriösa åtgärder för att undvika missbruk av inspelade bilder. Nämnas kan att länsstyrelsens tillstånd till kameraövervakning inte ger automatiskt rätt till bildinspelning utan denna fråga prövas särskilt.

### **Antal kameratillstånd**

Vid halvårsskiftet 2002 var antal tillstånd för kameraövervakning i Stockholms län 2 832, därav 1095 anmälningar utan prövning (banker etc.). Av de 1 737 efter prövning av länsstyrelsen givna tillstånden fanns 465 med inspelningsrätt.<sup>1</sup> De flesta av tillstånden i länet gäller övervakning i Stockholms stad. Fastän stadens policy vid yttrande över kameratillstånd är restriktiv, har antalet tillstånd ökat kraftigt de senaste åren. Övervakningen avser mestadels sådana ställen dit allmänheten har tillträde, såsom affärslokaler. Gaturummet är fritt från övervakningskameror med undantag av ett antal tillstånd vid entréer och för krogköer där kamerans upptagningsområde är begränsad till del av trottoar.

### **Nuvarande lagstiftning**

Den 1 juli 1998 trädde LAK i kraft. Lagen säger att tillstånd till allmän kameraövervakning krävs – med vissa undantag – för att en övervakningskamera skall få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde.

Lagen lägger större vikt än tidigare lagstiftning på rätten att använda övervakningskameror för att bekämpa brott och förhindra olyckor. Samtidigt är lagstiftningen till för att skydda enskilda mot integritetskränkningar som kan orsakas av övervakningsutrustningen. En avvägning mellan intressena skall ske vid tillståndsbedömningen. Den s.k. överviktsprincipen skall tillämpas. Om sökanden kan visa att övervakningsintresset väger över integritetsintresset skall tillstånd meddelas. Kameraövervakningen får dock inte ses som ett hjälpmedel som kan användas istället för andra säkerhetsåtgärder eller förebyggande insatser. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli

---

<sup>1</sup> Källa är tidningarna Mitt i Kungsholmen 2002-12-14 och Mitt i Huddinge 2002-12-17

övervakad skall beaktas hur övervakningen utförs och vilket område som kommer att övervakas.

Innan nuvarande lag tillkom lät justitiedepartementet Stockholms stad yttra sig över slutbetänkandet till lagförslaget (SOU 1996:88). Kommunstyrelsen beslöt den 20 nov. 1996 att som svar på remissen överlämna en PM. I PM:et säger föredragande borgarrådet (Mats Hulth) att han ställer sig positiv till att lagförslaget ger möjlighet för krogar och andra nöjeslokaler att övervaka sina entréer med kamera eftersom mycket våld sker i köer till krogar. Självklart måste en bedömning av integritetsintresset ske i sammanhanget. Reglerna för bevarande, behandling och efterbearbetning av inspelade bilder måste vara restriktiva och klara. Skyldigheten för innehavare av övervakningskamera att förstöra bilderna, om de inte överlämnas till polismyndighet eller åklagare med anledning av misstanke om brott, måste vara absolut.

### **Nuvarande policy**

*Stadens principiella utgångspunkt är att övervakning av allmän plats med övervakningskamera inte skall få förekomma annat än i undantagsfall.*

*Huvudprincipen vid tillstyrkan är att kameraövervakningen bedöms skydda betydande ekonomiska värden och/ eller minskar risken för att människor kommer till skada. I konsekvens härmed tillstyrker gatu- och fastighetskontoret i regel ansökningar från banker, butiker och annan affärsverksamhet där bevakningen sker inom den egna lokalen och där allmänheten bedöms vara väl medveten om att kameraövervakning är vanlig. Övriga ansökningar behandlar kontoret mycket restriktivt.*

*En förutsättning för tillstyrkan av en ansökan är att kontoret bedömer att övervakningskameran kommer att användas med stor hänsyn till de enskildas personliga integritet och att övervakningen bedöms viktig samt att den inte med rimliga insatser kan anordnas på annat sätt.*

I tjänsteutlåtande den 20 febr. 2001 föreslog kontoret en anpassning av policyn till LAK och domstolspraxis. Nämnden beslöt den 24 april 2001 (nr 63) att avslå kontorets förslag till ny policy och anförde följande: ”En utveckling mot ett övervakningssamhälle är inte något eftersträvänsvärt. En alltför vidlyftig användning av olika former av övervakningssystem riskerar att leda till ett samhälle där den personliga integriteten inte respekteras. Nämnden anser att det inte föreligger anledning att ändra nuvarande praxis.”

I samma ärende beslöt nämnden att bifalla ett tilläggsförslag av Inge-Britt Lundin (fp) om att uppvakta regeringen om att staden inte accepterar den faktiska neddragning med 20 % som skett av de operativa polisiära resurserna i Stockholmsregionen sedan 1997.

### **Översyn av lagstiftningen**

En av regeringen tillsatt kameraövervakningsutredning (regeringsrådet Göran Schäder) överlämnade den 18 dec. 2002 sitt betänkande till

justitieministern (SOU 2002:110). Enligt pressmeddelande från justitiedepartementet, i samband med överlämnandet, finner utredaren att lagen fungerar väl men att några lagändringar bör genomföras.

Utredningen föreslår lagändringar med innebörd att

- *det vid kameraövervakning skall framgå vem som bedriver övervakningen,*
- *upplysning om kameraövervakning av en bostad inte skall behövas, om övervakningen bedrivs av den som bor där,*
- *länsstyrelsen skall få möjlighet att besluta att bevarade bilder från kameraövervakning skall få spridas till fler personer än som behövs för att kameraövervakningen skall kunna bedrivas,*
- *den som utsätts för olaglig kameraövervakning skall kunna få skadestånd,*
- *inte bara den som bedrivit olaglig kameraövervakning utan även den som levererat övervakningsutrustning till den som bedrivit olaglig kameraövervakning skall kunna åläggas skadestånd,*
- *polisen skall få bedriva kameraövervakning utan tillstånd vid trafikövervakning och vid övervakning av särskilt brottsutsatta platser (i sist nämnda fall dock högst under en månad utan att tillstånd sökts),*
- *särskilda regler skall införas för kameraövervakning av Öresundsbron,*
- *bildinspelning utan tillstånd i en butiklokal skall få avse bilder av hela butiklokalen och inte bara av kassaområdet och entréerna i lokalen samt*
- *särskild upplysning skall lämnas i fall kameraövervakning av ett omklädningsrum eller en provhytt förekommer i en butiklokal.*

### **Kritik mot kameraövervakningsutredningens betänkande**

Stockholms stad har inte fått betänkandet på remiss. Däremot JK, som den 30 april 2003 yttrade sig över betänkandet. JK har betänkligheter mot att upplysning om kameraövervakning av en bostad inte skall behövas, liksom att länsstyrelsen skall få besluta att fler får ta del av bilder från övervakningskameror än dem som behövs för att övervakningen skall kunna bedrivas.

När det gäller förslaget att polisen skall få rätt att utan tillstånd övervaka en brottsutsatt plats i en månad skriver JK: ”Det finns skäl att tro att den aktuella bestämmelsen skulle medföra en markant ökning av allmän kameraövervakning av allmänna platser som gator och torg. Det bör hållas i minnet att den domstolspraxis som har utbildats vid övervakning av sådana platser är restriktiv och tillåter allmän kameraövervakning enbart där risken för att bli utsatt för våldsbrott har bedömts som stor och då som ett komplement till andra brottsförebyggande åtgärder (se RÅ 2000 ref. 61 I [Möllevångstorget] och II [Helsingborgs stadspark]).

Att möjliggöra kameraövervakning av sådana platser i syfte att förebygga s.k. vardagsbrottslighet innebär således ett avsteg från den rådande ordningen och ger uttryck för en ny uppfattning om hur integritetsintresset skall värderas i sammanhanget. Om det därtill vägs in att övervakningen skall kunna äga rum utan möjlighet till någon föregående rättslig prövning, får förslaget anses innefatta en radikal förändring av den förhållandevis restriktiva syn på allmän kameraövervakning som hittills har tillämpats.”

JK skriver vidare att en grundprincip måste – med hänsyn till skyddet för privatlivet – vara att allmän kameraövervakning inte skall vara ett alternativ till andra tänkbara brottsförebyggande åtgärder, utan ses som ett komplement till sådana metoder. I tider av knappa polisiära resurser finns det anledning att tro att det kan bli lockande för de berörda polismyndigheterna att i många fall använda tillståndsfri kameraövervakning i stället för andra tänkbara åtgärder.

JK menar att denna form av övervakning inte bör undantagas från kravet på tillståndsplikt. Slutligen vill JK att omklädningsrum och provhytter i butikslokaler undantagas från det tillståndsfria området.<sup>2</sup>

Tidningen Dagens Nyheter (DN) har i tre ledare, den 12 och 25 maj samt den 23 juni, tagit upp kameraövervakningsfrågorna med anledning av händelserna vid Spy Bar och den pågående lagöversynen. Tidningen skriver den 25 maj att ”kameraövervakningen invagar oss i falsk säkerhet. Den har inte den effekt vi tror och brottsligheten flyttar bara runt.” Vidare anser ledaren att ”utredningens förslag inger starka betänkligheter. Det gäller i synnerhet förslaget att polisen utan tillstånd ska få kameraövervaka allmänna platser” och fortsätter att det är allvarligt när övervakningen inte kan prövas rättsligt eftersom ”när inget tillstånd behövs finns heller inget att överklaga.”

Den 30 maj skriver DN att antalet övervakningskameror i landet har ökat med 25 % de senaste ett och ett halvt åren. Det råder en stark övertro på övervakningskameror trots att det inte finns några svenska undersökningar om sambandet mellan övervakning och brottslighet. Utfallet av hemlig kameraövervakning som beviljades i 31 fall under 2001 tillförde ingenting i 64 % av fallen (DN 03-06-23).

### **Kontorets synpunkter på betänkandet**

Gatu- och fastighetskontoret instämmer i vad JK framför i sitt yttrande. Särskilt vänder sig kontoret mot förslaget att polisen skall få rätt att endast med anledning att en plats är särskilt brottsutsatt få bedriva kameraövervakning utan tillstånd i upp till en månad. Kontoret anser att det räcker med den möjlighet till övervakning av allmän plats som 8 och 9 §§ LAK idag ger polisen. Enligt dessa paragrafer kan polisen – i upp till en månad – kameraövervaka en plats utan tillstånd, om det av särskild anledning finns risk för allvarlig brottslighet, innebärande fara för liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom.

Utvecklingen inom kameraövervaknings- och bildbehandlingsområdet är snabb och möjliggör säkrare tekniska lösningar än tidigare. Den nya digitala kamerateknologin innebär att videoinspelning sker på hårddiskbaserade lagringseenheter istället för på time lapse<sup>3</sup> bandspelare. Svagheten med time lapse bandspelare är att bandet kan spelas upp i andra bandspelare medan information från en digital fil inte kan visas i vilken dator som helst. IP-

<sup>2</sup> JK:s yttrande finns i sin helhet att läsa på [www.jk.se/beslut](http://www.jk.se/beslut)

<sup>3</sup> Time lapse bandspelare spelar in på 60 min. band med överspelning efter en timme.

teknologi<sup>4</sup> möjliggör fjärrövervakning både i lokalt nätverk och över Internet genom utnyttjande av digital överföring. Genom GSM-tekniken kommer det att bli möjligt att med digitalkameror trådlöst övervaka sitt eget hem på flera tusen mils avstånd med en mobiltelefon. Den digitala tekniken blir billigare än den analoga varför ansökningar om bildinspelning kommer att öka.

Exempel på av länsstyrelsen godkända bildhanteringar är Taxi Stockholms system och den automatiserade smIT-lösningen för bensinstationer där inspelningen raderas i och med kassabetalningen. Liksom på bensinstationer med smIT installation är bildtagning och radering av bilderna i Taxi Stockholms bilar automatiserad. Ingen av de knappt 4 000 förarna har tillgång till bilderna. Endast två personer inom Taxi Stockholm har behörighet att ta hand om styrboxen till kamerorna. Styrboxen måste monteras ur i verkstad och bilderna avkodas.

Den tekniska utvecklingen möjliggör att staden kan ställa högre krav på bildhanteringen så att inte bilder kommer på avvägar. Hanteringen av bildinspelning vid näringsställen kan exempelvis göras säkrare med krypterad digital inspelning som endast ett säkerhetsföretag kan öppna efter ett tillbud. Viktigt vid bedömningen är att sökanden kan visa att de kommer att tillämpa säkerhetsrutiner. I säkerhetsrutinerna skall framgå vem som har tillgång till den lagrade informationen, att datorn med informationen är separerad från sökandens övriga datorer, att lösenord begagnas, att journaler skrivs när den behörige tar del av informationen alternativt granskar inlåsta band etc.

I syfte att anpassa stadens policy till LAK föreslog kontoret år 2001 att tillåta allmän kameraövervakning av utsatta parker, gator och torg för att stävja grov brottslighet, under förutsättning att andra åtgärder har gett otillräckligt resultat. Nämnden godtog inte det av kontoret lagda förslaget. Nu kommer ett lagförslag som sträcker sig längre än så. Att endast se över stadens policy räcker inte, om staden vill fortsätta den restriktiva linjen, utan kommunstyrelsen bör också framföra sin syn på kameraövervakning till justitiedepartementet innan propositionen om lagändringen läggs fram för beslut.

### **Förslag att skriva till justitiedepartementet**

Kontoret föreslår att kommunstyrelsen skriver till justitiedepartementet att staden motsätter sig ändring av lagen vad avser polisens rätt att i en månad utan tillstånd få kameraövervaka allmän plats som anses särskilt brottsutsatt samt motsätter sig att omklädningsrum och provhytter i butiker skall få undantagas tillståndsprövning.

Justitiedepartementets utsatta remisstid varade till den 30 april i år. Efter sommarsemestrarna sker en remissammanställning inför lagrådsremiss och utarbetande av propositionen. Stadens synpunkter bör således snarast inkomma till justitiedepartementet.

---

<sup>4</sup> IP står för Internet Protocol där uttrycket protocol avser regler för sättet att förflytta information mellan två olika platser.

## Förslag till ny policy

Nämnden har uppdragit åt kontoret att se över gällande policy med anledning av att bilder från en övervakningskamera publicerats i pressen och att publiceringen har visat sig vara utan straffansvar. Intresse av att publicera bilder i tidningar från övervakningskameror torde främst drabba kända personer i känsliga situationer. Största risken för att bilder lämnas ut uppstår i miljöer där folk känner sig fria att koppla av och släppa loss, vilket ofta sker på nöjes- och näringsställen.

Med hänsyn till vad som anförts ovan om den tekniska utvecklingen rörande bildinspelning föreslår kontoret att stadens policy skall vara att avstyra bildinspelning från övervakningskamera på restauranger, nattklubbar, dansställen etc. under öppettid i de fall där hanteringen tillåter att inspelat material kan lämnas till obehöriga. Sökanden som vill spela in bilder från kameraövervakningen bör i ansökan till länsstyrelsen visa att säkerhetsrutiner finns som inte medger att inspelat material kan utlämnas till obehöriga.

Nuvarande policy är formulerad på ett sätt som stått sig fastän lagen ändrats flera gånger. Otidsenligt är dock nämmandet av banker eftersom banker sedan 1998 endast har anmälningsplikt till länsstyrelsen.

Den nya policyn föreslås få följande lydelse:

*Stadens principiella utgångspunkt är att övervakning av allmän plats med övervakningskamera inte skall få förekomma annat än i undantagsfall.*

*Huvudprincipen vid tillstyrkan är att kameraövervakningen bedöms skydda betydande ekonomiska värden och/ eller minskar risken för att människor kommer till skada. I konsekvens härmed tillstyrker gatu- och fastighetskontoret i regel ansökningar från butiker och annan affärsverksamhet där bevakningen sker inom den egna lokalen och där allmänheten bedöms vara väl medveten om att kameraövervakning är vanlig. Övriga ansökningar behandlar kontoret mycket restriktivt.*

*En förutsättning för tillstyrkan av en ansökan är att kontoret bedömer att övervakningskameran kommer att användas med stor hänsyn till de enskildas personliga integritet och att övervakningen bedöms viktig samt att den inte med rimliga insatser kan anordnas på annat sätt.*

*Bildinspelning från övervakningskameror på restauranger, nattklubbar, dansställen, nöjesfält, etc. avstyrks under öppettid i de fall där hanteringen tillåter att inspelat material kan lämnas till obehöriga.*

## Förslag att nämnden ger kontoret delegationsrätt

Kontoret föreslår gatu- och fastighetsnämnden att ge chefen för gatu- och fastighetskontoret rätt att avge yttranden till länsstyrelsen enligt lag om allmän kameraövervakning. Yttrandena skall följa här redovisad policy. Yttrandena efteranmäls till följande nämnd. Principiellt viktiga yttranden förs till nämnden för beslut.



Remissvaren sker normalt skriftligt men kan även, om ingen erinran föreligger, besvaras per telefon (prop. 1997/98:64 s. 63).

**SLUT**