

Busslink i Sverige AB
Box 47298
100 74 STOCKHOLM

Tillsyn enligt personuppgiftslagen (1998:204) – kameraövervakning av anställda

Datainspektionens beslut

Datainspektionen bedömer att Busslink i Sverige AB:s (Busslink) kameraövervakning av bussgaraget i Råsta under perioden den 13 november 2008 till och med den 10 december 2008, har inneburit en behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagens bestämmelser. Datainspektionen bedömer vidare att kameraövervakningen har inneburit en kränkning av enskildas personliga integritet i den mening som avses i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen.

Datainspektionen förutsätter att Busslink vidtar åtgärder för att se till att eventuell framtida kameraövervakning utförs i enlighet med personuppgiftslagen. Ärendet avslutas med dessa synpunkter.

Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen har genom tidningsartiklar uppmärksammat på att Busslink installerat dolda övervakningskameror i sitt bussgarage i Råsta (trafikområde Råstas lokaler, Enköpingsvägen 77). Med anledning av innehållet i tidningsartiklarna har inspektionen inlett ett tillsynsärende mot Busslink, som har yttrat sig.

Av Busslinks yttranden har framkommit bland annat följande.

Busslink har låtit kameraövervaka bussgaraget i Råsta under perioden den 13 november 2008 till och med den 10 december 2008. Anledningen till övervakningen har varit att komma tillrätta med allvarliga problem i form av bland annat sabotage av företagets bussar och biljettmaskiner och spridning av flygblad med hot och förtal. Kameraövervakningen har genomförts med hjälp av åtta kameror, som har varit placerade i olika delar av lokalerna där skadegörel-

se och flygblad förekommit och dit endast personalen har tillträde. Kameraövervakningen har utförts först efter det att andra vidtagna åtgärder, som exempelvis närvaro av arbetsledare och väktare, visat sig resultatlösa.

Skäl för beslutet

Gäller personuppgiftslagens bestämmelser för Busslinks kameraövervakning?

I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning finns bestämmelser om användning av övervakningsutrustning (allmän kameraövervakning). De flesta av bestämmelserna i den lagen gäller dock inte övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde. När det rör sig om övervakning av en sådan plats genom en automatiserad behandling av personuppgifter är däremot personuppgiftslagens regler tillämpliga.

Ni har uppgett att samtliga kameror har varit riktade mot platser dit endast personalen har tillträde, det vill säga platser dit allmänheten inte har tillträde. Vid övervakningen har digital teknik använts. Vi bedömer därför att den aktuella kameraövervakningen har inneburit en sådan automatiserad behandling av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagens bestämmelser.

Vilka regler i personuppgiftslagen är tillämpliga på kameraövervakningen?

Personuppgiftslagen kan sägas innehålla två skilda regelsystem. För det första innehåller lagen en rad så kallade hanteringsregler för behandling av personuppgifter i strukturerat material, såsom register, databaser och ärende- och dokumenthanteringssystem. För det andra innehåller lagen en förenklad reglering för behandling av personuppgifter i så kallat ostrukturerat material, utan koppling till en registerstruktur, såsom löpande text och ljud och bild. Det framgår av 5 a § personuppgiftslagen. Sådana uppgifter får i princip behandlas fritt så länge det inte uppkommer en kränkning av registrerades personliga integritet.

Av er redogörelse framgår att inspelningarna från kameraövervakningen varken har syftat till eller möjliggjort sökningar eller sammanställningar av personuppgifter. Inspelningarna har inte heller bearbetats, strukturerats eller på annat sätt kopplats till någon form av personuppgifter. Vi bedömer därför att behandlingen är ostrukturerad i lagens mening och att den följaktligen ska prövas utifrån 5 a § personuppgiftslagen.

Är kameraövervakningen kränkande enligt personuppgiftslagen?

En behandling av personuppgifter i så kallat ostrukturerat material får, enligt 5 a § andra stycket personuppgiftslagen, inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

I förarbetena till den förenklade regleringen i 5 a § personuppgiftslagen (prop. 2005/2006:173 s. 27) har angetts bland annat följande:

”Som utgångspunkt för bedömningen av om en behandling av personuppgifter innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet kan tas bestämmelserna om grundläggande krav i 9 § och om när behandling av personuppgifter är tillåten i 10 § personuppgiftslagen. Har dessa bestämmelser följts, trots att de i och för sig inte är tillämpliga på behandlingen, kan behandlingen inte betraktas som en kränkning. Det kan i vissa fall även gälla om behandlingen omfattat känsliga personuppgifter. Över huvud taget bör graden av känslighet hos de personuppgifter som behandlas vara bara en faktor bland flera som bör beaktas vid en samlad bedömning

[...]

Bedömningen av vad som är en kränkning ska alltså inte göras schablonartat enbart utifrån vilka uppgifter som behandlas utan måste även ta sin utgångspunkt i till exempel vilket sammanhang uppgifterna förekommer, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning de har fått eller har riskerat att få samt vad behandlingen kan leda till”.

Faktorer som vi anser kan vara av betydelse för bedömningen av huruvida en kameraövervakning är tillåten eller inte är bland annat syftet med övervakningen, behovet av övervakningen, vilken plats som ska övervakas, vilken information som ges till de registrerade om att platsen är övervakad, känsligheten av de uppgifter som kan komma att registreras, hur länge det inspelade materialet sparas och vem eller vilka som har tillgång till det inspelade materialet. Det har också betydelse vem som har tillträde till det övervakade utrymmet. Även andra faktorer kan naturligtvis också vara av betydelse för bedömningen.

Att kameraövervaka gemensamma utrymmen i ett företags lokaler innebär generellt sett ett intrång i enskildas personliga integritet. Detta intrång måste vara proportionellt till ändamålet med övervakningen och de effekter som övervakningen medför. I annat fall är övervakningen kränkande i den mening som avses i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen.

När det gäller den kameraövervakning som granskats inom ramen för detta tillsynsärende gör vi följande bedömning.

Övervakningen har genomförts med hjälp av åtta kameror som varit placerade i olika delar av era lokaler för att komma tillrätta med allvarliga och omfattande problem i form av bland annat sabotage av bussar och biljettmaskiner. Ett

ytterligare syfte med övervakningen har varit att komma tillrätta med problem i form av spridning av flygblad i era lokaler. Kamerorna i fråga har utformats på sådant sätt att de med lätthet har kunnat misstas för brandvarnare, vilket har gjort dem svåra att upptäcka. En av kamerorna har enligt uppgift varit riktad mot en anslagstavla utanför en lokal som upplåtits åt fackförbundet Kommunal. Även om det exakta upptagningsområdet för kameran är oklart, är det sannolikt att den har fångat personer på bild som varit på väg till eller från fackliga sammankomster. Det innebär en behandling av sådana särskilt känsliga personuppgifter som avses i 13 § punkten d) personuppgiftslagen.

Vi har i och för sig förståelse för er strävan att komma tillrätta med allvarliga problem som i förlängningen kan innebära fara för trafiksäkerheten och för enskildas liv och hälsa. Att installera kamerautrustning av nu aktuellt slag, utan tydlig skyltning eller anslag och utan att informera personalen i förväg om övervakningen, inger dock stora betänkligheter ur integritetshänseende. En principiell invändning, som ofta aktualiseras vid kameraövervakning, är de risker som är förknippade med insamling av så kallad överskottsinformation. Genom att kameraövervaka gemensamma utrymmen riskerar en stor mängd personer att hamna på bild, även sådana personer som saknar samband med den skadegörelse och andra problem som föranlett övervakningen. Därmed möjliggörs en detaljerad och ingående kartläggning av enskildas vanor och förehavanden, som inte utan vidare kan godtas. I detta fall är det särskilt allvarligt eftersom en av kamerorna har varit placerad utanför en lokal som använts av en lokal fackförening, vilket i princip gjort det möjligt att kartlägga fackligt aktiva personer på arbetsplatsen.

Från integritetssynpunkt är det viktigt att den som övervakas får kännedom om övervakningen. Enligt 3 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning, som är tillämplig även då övervakningen avser en plats dit allmänheten inte har tillträde, ska upplysning om kameraövervakning normalt lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Upplysningsplikten är straffsanktionerad. Om det finns synnerliga skäl får länsstyrelsen meddela undantag från upplysningsskyldigheten, så kallad dold kameraövervakning. Av förarbetena till den aktuella lagstiftningen (prop. 1997/98:64 s. 25) framgår att möjligheten att meddela undantag från upplysningsplikten är avsedd för rena undantagssituationer. Det kan vara fall där hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller behovet av att förebygga allvarlig brottslighet gör sig starkt gällande. Att installera kamerautrustning utan att iaktta den straffsanktionerade upplysningsskyldighet som följer av lagen om allmän kameraövervakning måste beaktas vid en kränkingsbedömning enligt personuppgiftslagen.

Den kameraövervakning som har utförts i detta fall har för övrigt många likheter med den hemliga kameraövervakning som polisen och andra brottsbe-

kämpande myndigheter har rätt att genomföra med stöd av tvångsmedelsbestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken. På grund av sådan övervaknings integritetskränkande karaktär har möjligheten att använda hemlig kameraövervakning dock begränsats till fall där förundersökning pågår angående ett brott av viss svårighetsgrad. Sådan övervakning omgärdas dessutom av ett starkt integritetsskydd. Frågan om tillstånd prövas till exempel av domstol och den enskildes intresse bevakas av ett offentligt ombud.

Den kameraövervakning som granskats inom ramen för detta ärende, och som prövas enligt personuppgiftslagen, medför i princip samma risk för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet som den hemliga övervakning som polisen och andra brottsbekämpande myndigheter får utföra med stöd av bestämmelser i rättegångsbalken. En sådan övervakning bör, av integritets- och rättsäkerhetsskäl, i de allra flesta fall vara förbehållen polisen och andra brottsbekämpande myndigheter inom de ramar som ryms inom tvångsmedelslagstiftningen.

Av förarbetena (prop. 2005/2006:173 s.26f) framgår att tillämpningen av bestämmelsen i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen i praktiken bygger på en intresseavvägning där den registrerades intresse av en fredad, privat, sfär vägs mot andra motstående intressen i det enskilda fallet. Vid den intresseavvägning som aktualiseras i detta fall bör enligt vår mening följande faktorer särskilt beaktas:

- Kameraövervakning innebär generellt sett ett intrång i enskildas integritet, som inte utan vidare kan godtas.
- Kameraövervakning av gemensamma utrymmen innebär en påtaglig risk för insamling av så kallad överskottsinformation. Därmed möjliggörs en detaljerad och ingående kartläggning av enskilda individers vanor och förhållanden.
- I detta fall har en av kamerorna varit riktad mot en anslagstavla utanför en fackföreningslokal, vilket har gjort det möjligt att kartlägga fackligt aktiva personer på arbetsplatsen.
- Den aktuella kameraövervakningen har varit dold, det vill säga ni har inte genom anslag, skyltning eller på annat sätt informerat om kameraövervakningen som genomförts. Det har gjort övervakningen särskilt integritetskänslig.
- Om de problem som föranleder kameraövervakningen kan undvikas genom mindre integritetskränkande åtgärder, som exempelvis tydligt utplacerade kameror och tydlig information i förväg till personalen om övervakningen, bör dessa alternativa åtgärder väljas istället. Normalt ligger det också i den övervakandes intresse att upplysa om den kameraövervakning

som utförs, eftersom det har en förebyggande effekt om enskilda känner till övervakningen.

- Enligt 3 § lagen om allmän kameraövervakning, som är tillämplig i detta fall, ska upplysning om kameraövervakning normalt lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Denna upplysningsplikt får frångås endast om det finns synnerliga skäl.
- Möjligheten att använda så kallad hemlig kameraövervakning är begränsad till polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. Sådan övervakning omgärdas av särskilda integritetsskyddande bestämmelser och strikta rättssäkerhetsprinciper.

Vid en sammantagen bedömning av ovan angivna omständigheter och med beaktande av de skäl som ni angett till stöd för kameraövervakningen anser vi att övervakningen har inneburit ett stort integritetsintrång för de registrerade, som inte har stått i rimlig proportion till ändamålen med övervakningen. Kameraövervakningen har med andra ord inneburit en kränkning av de registrerades personliga integritet i den mening som avses i 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. Övervakningen har således varit otillåten.

Att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet behandla sådana känsliga personuppgifter som avses 13 § personuppgiftslagen i ett ostrukturerat material så att den registrerades personliga integritet kränks, det vill säga i strid med 5 a § andra stycket är straffbart enligt 49 § första stycket punkten e) personuppgiftslagen. Som framgått ovan bedömer vi att den behandling av personuppgifter som utförts med hjälp av en övervakningskamera riktad mot en anslagsstavla utanför fackföreningens lokal innefattat känsliga personuppgifter och skett i strid med 5 a § andra stycket personuppgiftslagen. Denna och övrig kameraövervakning har dessutom skett på ett sätt som kan ifrågasättas utifrån bestämmelserna om upplysningsplikt i 3 § lagen om allmän kameraövervakning. Mot den bakgrunden kommer vi att skicka en kopia av tillsynsbeslutet till åklagarmyndigheten för eventuell vidare utredning. En kopia av beslutet kommer dessutom att skickas till länsstyrelsen för kännedom.

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet ska ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär. Överklagandet ska ha kommit in till Datainspektionen senast tre veckor från den dag ni fick ta del av beslutet. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, teamledaren Britt-Marie Wester och juristen Oskar Öhrström, föredragande.

Göran Gräslund

Oskar Öhrström

Kopia till:

Västerorts åklagarkammare

Länsstyrelsen i Stockholms län, avdelningen för rättsliga frågor,
enheten för tillstånd