



Rikspolisstyrelsen

Rättsavdelningen
Polisrättssektionen
Elin Malmberg
Jurist

SKRIVELSE

Datum
2012-03-08

Dariennr (åberopas vid korresp)
RA-692-134/11

1 (8)

2

Fråga om ordningsvaktens rätt att filma i ingripandesituationer

Bakgrund

En fråga har ställts till Rikspolisstyrelsen (RPS) om ordningsvakter får använda filmkameror för att dokumentera sina ingripanden. Som RPS uppfattat det så tar frågan sikte på en handmanövrerad filmkamera som bärs av ordningsvakten. Ordningsvakten som bär kameran reglerar således själv när inspelningen ska påbörjas och avslutas. Kameran ska användas för att dokumentera ingripanden.

Sammanfattning

Rikspolisstyrelsens bedömning är att gällande rätt inte utgör något hinder för sådan dokumentation.

Rättslig reglering

Regeringsformen

I 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (1974:152) (RF) anges att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot betydande ingrepp i den personlig integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Fri- och rättigheterna i 2 kap. 6 § får dock enligt 2 kap. 20 § p.2 och 21 § RF inskränkas genom lag i den mån begränsningen görs för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Europakonventionen

Enligt Europakonventionens¹ artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inskränkas med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål, såsom allmän säkerhet och förebyggande av oordning eller brott.

¹ Gäller som lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Lagen om allmän kameraövervakning

I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning finns regler om användning av kameror som inte manövreras från platsen där de är monterade. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet.

Lagen om hemlig kameraövervakning

Bestämmelser om hemlig kameraövervakning för att utreda brott finns i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.

Polisdatalagen

Polisdatalagens (2010:361) tillämpningsområde motsvarar polisens uppgifter som de beskrivs i 2 § 1-3 polislagen. Polisdatalagen omfattar således inte personuppgiftsbehandling inom sådan polisverksamhet som faller under 2 § 4 och 5 polislagen, dvs. verksamhet som består i att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt annan verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser².

Personuppgiftslagen

I personuppgiftslagen (1998:204) finns bestämmelser om behandling av personuppgifter. Lagen gäller enligt 5 § för behandling av personuppgifter som antingen är helt eller delvis automatiserade, eller ingår i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning.

Från lagens tillämpningsområde undantas dock enligt 5 a § behandling av personuppgifter i ostrukturerat material, under förutsättning att sådan behandling inte innebär någon kränkning för den enskildes personliga integritet.

Lagrådsremissen Kränkande fotografering

I lagrådsremissen föreslås straffansvar för den som olovligen fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt eller på ett sätt som är påträngande eller dolt, om gärningen är ägnad att allvarligt kränka den fotograferades integritet. Till ansvar ska inte dömas om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Ordningsvakter

Enligt 1 § lagen (1980:578) om ordningsvakter (LOV) får den som inte är anställd som polisman förordnas att som ordningsvakt medverka till att upprätthålla allmän ordning.

Av 6 – 7 §§ LOV följer att en ordningsvakt lyder under polismyndigheten i det distrikt där han tjänstgör, och ska hålla polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.

² Prop.2009/10:85 s. 73

Får en ordningsvakt kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal skall han enligt 4 § ordningsvaktsförordningen (1980:589) lämna rapport om det till en polisman så snart det kan ske.

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (RPSFS 2010:8, FAP 692-1) finns bestämmelser om ordningsvakters uniformering och utrustning. I FAP 692-1 finns ingen bestämmelse som tar sikte på filmkameror.

Rikspolisstyrelsens bedömning m.m.

Användandet av filmkamera i brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet har varit föremål för diskussion i ett flertal statliga utredningar under senare år. Man har konstaterat att inhämtning av information genom kameraövervakning kan ske på flera sätt. Övervakning, både allmän och hemlig, som sker med hjälp av fjärrmanövrerade kameror är lagreglerade metoder. För övervakning med handmanövrerade kameror finns inte någon specialreglering.

Står metoden i strid med 2 kap. 6 § andra stycket RF?

Om skyddet för privatlivet i Europakonventionens artikel 8 kan sägas ha ett brett och ämnesöverskridande tillämpningsområde så är integritetsskyddet i 2 kap 6 § andra stycket RF snarare metodinriktat. I de fall effekten av en informationsinhämtningsåtgärd hos en myndighet är att anse som ett betydande integritetsintrång, omfattas åtgärden metoden av skyddet i regleringsformen och måste lagregleras.

Inte varje slags behandling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden som sker utan samtycke framstår som så integritetskänslig att det är motiverat att låta den omfattas av integritetsskyddet i grundlag. Det intrång som Grundlagskommittén ansåg innebära störst behov av ett utvidgat grundlagsskydd är sådana åtgärder som innebär övervakning eller kartläggning.

En rad åtgärder som innefattar insamling av information om enskildas personliga förhållanden kan anses utgöra övervakning. Sådana åtgärder avser främst moment som innebär att den enskilde övervakas kontinuerligt och under en viss tid. Hemlig kameraövervakning, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, då tillstånd för åtgärderna finns, är exempel på sådana metoder som Grundlagskommittén ansett innebära övervakning.

Med kartläggning avses en åtgärd från det allmännas sida som vidtas i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall – även om avsikten inte är att kartlägga enskilda.

Vid bedömningen av om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är det åtgärdens effekter som är avgörande, inte dess huvudsakliga syfte. Ordningsvakters användande av filmkamera i sin verksamhet kan beskrivas som en form av visuell dokumentation. Sådan dokumentation kan sedan läggas till grund för vidare rapportering till polis och beslut om ytterligare utredning angående brott. Bilddokumentation som tillförs en sådan utredning kan också komma att användas som bevisning vid en eventuell rättegång. Effekten av kameraanvändningen borde således medföra att metoden får anses omfattas av paragrafens andra stycke.

Det grundlagsskyddade området är dock avgränsat på ett sådant sätt att det endast skyddar mot de mest ingripande intrången. Vid bedömning av hur ingripande intrånget i den personliga integriteten är ska vikt läggas vid uppgifternas karaktär, ändamålet med behandlingen och mängden uppgifter som behandlas. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara.

Integritetsskyddet i RF tar sikte på sådana åtgärder som den enskilde själv inte kan få kännedom om eller påverka genom ett krav på frivilligt godkännande. För att 2 kap. 6 § andra stycket ska bli tillämpligt krävs också att övervakningen eller kartläggningen är av särskilt ingripande karaktär och således har en viss intensitet eller omfattning.

Integritetsskyddskommittén (SOU 2008:3) har vidare uttalat att även informationsinhämtning som inte sker genom fast anordnad apparatur, t.ex. smygfilmning eller -fotografering med handmanövrerad kamera, kan vara så omfattande eller påträngande att den innebär en övervakning eller kartläggning av den enskilde som sker i betydande mån. Så kan exempelvis vara fallet om filmning av en person eller grupp av personer pågår inte endast tillfälligt eller under en längre tid.

Filmning av omedelbara situationer som uppstår vid ingripanden från ordningsvakter innebär visserligen att för den enskilde integritetskänsliga uppgifter dokumenteras, men ändamålet med behandlingen är att dokumentera ingripanden mot ordningsstörning och att samla in uppgifter för användning i en eventuell utredning om brott. Filmningen avser endast den uppkomna situationen, någon vidare övervakning eller kartläggning över tid sker inte.

Rikspolisstyrelsens uppfattning är därför att ordningsvaktens användande av filmkamera för dokumentation av ingripanden inte utgör ett sådant betydande intrång i den enskildes personliga integritet att det står i strid med skyddet mot kartläggning och övervakning i 2 kap. 6 § 2 st. regeringsformen.

Står metoden i strid med artikel 8 i Europakonventionen?

När det gäller ordningsvaktens användande av filmkamera för dokumentation är det framförallt frågor som rör information om den enskilde eller rätten att få vara ifred som är av intresse. Rätten att få vara ifred kan också beskrivas som ett skydd mot alltför närvarande uppmärksamhet. Här innefattas skydd mot att bli fotograferad, filmad eller ljudinspelad för ovidkommande syften. Sådana åtgärder kan dock vara motiverade av motstående starka intressen såsom möjligheten att utreda brott. Proportionalitet blir avgörande för den avvägning mellan kolliderande intressen som konventionen kräver.

Det finns såvitt RPS känner till inga fall i Europadomstolens praxis som uttryckligen prövar frågan om användande av filmkamera som arbetsmetod inom den ordningshållande eller brottsbekämpande verksamheten. Det har dock tydliggjorts att det faktum att en aktivitet äger rum på en offentlig plats inte nödvändigtvis medför att aktiviteten faller utanför tillämpningsområdet för artikel 8.

De situationer då en ordningsvakt kan komma att använda filmkamera är i ingripandesituationer som uppstår på grund av ordningsstörande handlingar. Att som enskild bli filmad i en sådan situation kan naturligtvis uppfattas som integritetskränkande. Mot detta ska dock ställas att filmandet sker i syfte att dokumentera ingripandet. RPS anser därför

att användande av kamera för dokumentation utgör ett proportionerligt hjälpmedel i upprätthållandet av allmän ordning. En kroppsburen filmkamera som slås på manuellt i samband med att en omedelbar situation uppstår torde därför kunna användas utan hinder av artikel 8 i Europakonventionen.

Står metoden i strid med reglerna i Polisdatalagen?

Polisdatalagens (PDL) tillämpningsområde motsvarar polisens uppgifter som de beskrivs i 2 § 1-3 polislagen (1984:387) PL. Sammanfattningsvis kan 1-3 §§ PL beskrivas som polisens brottsbekämpande verksamhet. PDL omfattar således inte personuppgiftsbehandling inom sådan polisverksamhet som faller under 2 § 4 och 5 PL, dvs. verksamhet som består i att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt annan verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Frågan som då måste ställas är om ordningsvaktens uppgift enligt 1 § LOV att medverka till att upprätthålla allmän ordning ska anses ingå i polisens brottsbekämpande verksamhet.

Begreppet polisen måste då först definieras. Av förarbetena till polislagen³ sägs att i 1 § PL - liksom i övrig polislagen – används uttrycket polisen som ett kollektivt begrepp för att beteckna såväl själva polisväsendet och dess olika myndigheter som de hos polisen anställda tjänstemännen. Då en ordningsvakt vare sig är anställd av polisen eller uppdragstagare åt polisen kan han eller hon inte anses ingå i polisens brottsbekämpande verksamhet. På samma sätt är det med andra myndigheter och samverkanspartners som - utan att definitionsmässigt ingå i polisens brottsbekämpande verksamhet - ändå kan sägas medverka till brottsbekämpande åtgärder.

De åtgärder som en ordningsvakt utför i sitt tjänsteutövning kan därmed inte anses ingå i begreppet polisens brottsbekämpande verksamhet varför personuppgiftslagen (1998:204) och inte PDL är tillämplig i de fall en ordningsvakt använder kamera. Rikspolisstyrelsen anser därför att ordningsvaktens användande av kroppsburen handmanövrerad filmkamera för dokumentation vid ingripandesituationer inte står i strid med reglerna i PDL, då sådan fotografering enligt definitionen i 2 § PDL inte omfattas av regleringen.

Att polisen som mottagare av uppgifter ska följa polisdatalagen om uppgifterna ska registreras saknar betydelse i den aktuella frågan.

Står metoden i strid med reglerna i personuppgiftslagen?

Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetsskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.

Från lagens tillämpningsområde undantas, som nämnts, enligt 5 a § personuppgiftslagen (PUL) behandling av personuppgifter i ostrukturerat material, under förutsättning att sådan behandling inte innebär någon kränkning för den enskildes personliga integritet.

³ Prop. 1983/84:111, s. 56

Avgränsningen av vilka slag av personuppgiftsbehandlingar som enligt 5 a § PUL undantas från hanteringsreglerna är knuten till materialets struktur eftersom det är just struktureringen av ett material med avseende på personuppgifter som kan innebära särskilda integritetsrisker. Vid bedömning av om en personuppgiftsbehandling ska kunna undantas från hanteringsreglerna är det helheten av behandlingen som avgör.

Endast behandling av personuppgifter i ett material som har en personuppgiftsanknuten strukturering som når upp till en viss nivå eller kvalitet omfattas av reglerna. Samlingen måste ha strukturerats för att påtagligt underlätta sökning och sammanställning. Det finns framförallt två typfall av personuppgiftsbehandling som hanteringsreglerna inte behöver tillämpas på:

- *Enkel personuppgiftsanknuten struktur*, t.ex. listor i ordbehandlingsdokument eller på webbsida där personuppgifter endast skrivits i bokstavsordning eller dylikt.
- *Sedvanligt utnyttjande av allmänt använda funktioner*, t.ex. sedvanlig användning av datorns filsystem för att namnge mappar eller kataloger, eller av datorstödd kommunikation.

Ordningsvaktens användande av filmkamera för dokumentation kan i sig inte anses utgöra en sådan behandling av personuppgifter som bör omfattas av hanteringsreglerna. Frågan är dock i vilken mån och under vilka former sådana filmer kan sparas utan att hanteringsreglerna kan anses bli tillämpliga. Datainspektionen har i ett beslut meddelat att en databas med material från kameraövervakning som var sökbar bara med hjälp av datum och klockslag, men inte övervakad individ, inte kan anses ha haft en sådan personuppgiftsanknuten struktur som krävs för att omfattas av personuppgiftslagens hanteringsregler (Datainspektionens beslut 2009-05-11, dnr 1504-2008).

Däremot anses ett material som ingår i t.ex. ett dokument- eller ärendehanteringssystem, och som strukturerats för att underlätta sökning efter och sammanställning av just personuppgifter, vara av en sådan personuppgiftsanknuten struktur som måste underkastas regleringen.

Undantagsregeln i 5 a § PUL fokuserar på sådant utnyttjande av personuppgifter som kan karaktäriseras som ett missbruk. Så länge inte personuppgifterna missbrukas på så sätt att den personliga integriteten kränks är behandlingen tillåten. Skyddet för personlig integritet är inte absolut, utan måste vägas mot motstående legitima och grundläggande värden och intressen, såsom yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet och brottsbekämpning.

En persons integritet kränks i den mån det sker ett intrång i hans eller hennes privata sfär t.ex. genom att uppgifter om personen i fråga, som det finns rimliga skäl att beteckna som integritetskänsliga, sprids. Dessa uppgifter kan gälla egenskaper, uppfattningar eller handlingar. Bedömningen av vad som utgör en kränkning enligt 5 a § PUL ska ta sin utgångspunkt i vilka uppgifter som behandlas, vilket sammanhang uppgifterna förekommer i, för vilket syfte de behandlas, vilken spridning uppgifterna fått eller riskerar att få samt vad behandlingen ska leda till. I detta fall är det fråga om videoupptagning av händelserna vid en ingripandesituation.

Ordningsvakter tjänstgör på en mängd olika platser, såväl offentliga som privata. Syftet med att använda filmkamera är att dokumentera ingripanden och samla in bevis som kan

användas vid fortsatt utredning av brott. Videoupptagningarna ska endast användas för detta ändamål, och kan således komma att spridas till polisen, åklagare och andra instanser i rättskedjan.

Det faktum att kameran är handmanövrerad, och därmed slås på endast då ingripandesituationen uppstår, innebär att övervakningen kan och ska begränsas till omedelbara situationer då den allmänna ordningen och säkerheten störs. Övervakningen pågår inte kontinuerligt över en viss tid, eller upprepade gånger mot en preciserad enskild. Det är således inte fråga om att samla in stora mängder uppgifter om en enskild person för ovidkommande syften. Övervakningen sker öppet i en situation där ordningsvakten som filmar själv är delaktig.

Att handlingen som den enskilde företar utförs på en plats dit allmänheten har tillgång innebär visserligen inte att handlingen i sig kan avskrivas sin privata natur. Vad som upplevs som integritetskränkande är olika från person till person och mellan olika situationer. Den inskränkning av den enskildas personliga integritet som filmandet av ingripande från en ordningsvakt innebär kan dock inte anses vara så påtaglig att skyddsintrasset väger tyngre än intresset av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller beivra brott.

Rikspolisstyrelsen anser därför att ordningsvaktens användande av kroppsburen handmanövrerad filmkamera för dokumentation vid ingripandesituationer inte står i strid med reglerna i personuppgiftslagen.

Står metoden i strid med förslag till ny lagstiftning i lagrådsremissen Kränkande fotografering?

Lagrådsremissen *Kränkande fotografering* föreslår straffansvar för kränkande fotografering. Fotografering får inte ske olovligt, och med begreppet olovligt ska förstås att det inte föreligger samtycke till att bli fotograferad eller att uttryckligt stöd i lag saknas.

Utöver att fotograferingen sker olovligt måste dock ytterligare rekvisit vara uppfyllda för att straffansvar ska gälla. Det måste även vara fråga om ett fotograferade under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt eller på ett sätt som är påträngande eller dolt och gärningen ska vara ägnad att allvarligt kränka den fotograferades integritet.

Av remissen framgår att de situationer som avses inte är begränsade till det egna hemmet, utan att omständigheterna i övrigt är avgörande. Att bli filmad på en offentlig plats som en restaurang, allmän väg eller liknande kan därför omfattas av förbudet beroende på hur det sker.

Mot bakgrund av detta kan därför finnas fog för uppfattningen att en person som mot sin vilja blir fotograferad på en restaurang både anser att detta sker olovligt och upplever sig särskilt utsatt eller kränkt.

För straffansvar måste det dock föreligga ett uppsåt att *allvarligt kränka* den fotograferades integritet. Det räcker m.a.o. inte med hur den som blir fotograferad upplever situationen. Uppsåtet att *allvarligt kränka* syftar till att fotograferingen, utöver att vara olovlig, måste ske i syfte att bilder på ett *otillbörligt* sätt kan komma att spridas med effekten att den enskilde allvarligt kränks.

Vanligt förekommande i dessa sammanhang är att s k paparazzi-fotografer med extrema teleobjektiv lyckas ta närgångna bilder på kända personer i hemmiljö som säljs till nöjestidningar. Det kan också vara ungdomar som med mobiltelefon tar bilder på någon i den egna umgängeskretsen som är kraftigt berusad, avklädd eller liknande och att dessa bilder sedan sprids på Internet, Youtube eller liknande. Syftet med den typen av fotografering skiljer sig m.a.o. väsentligt från den avsikt med att vilken en ordningsvakt filmar ett ingripande.

Ordningsvakter har som tidigare anförts en långtgående uppgiftsskyldighet till polisen och ska hålla polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör ordningsvaktens verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Rapport ska också snarast lämnas till en polisman om ordningsvakten får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal. Om en person avvisas, avlägsnas eller omhändertas med stöd av 13 § Polislagen eller 1 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer mm. ska rapport lämnas till polis, och i de fall någon omhändertagits ska personen skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

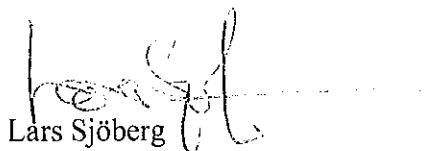
Att en ordningsvakt använder kamera i syfte att dokumentera ett ingripande kan vara en metod för att på ett bättre sätt efterleva uppgiftsskyldigheten till polisen än att enbart muntligen redovisa en händelse. Dessutom anger lagrådsremissen att till ansvar inte ska dömas om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarligt.

Den film som lämnas över till polisen kan därför inte anses vara en spridning på ett *otillbörligt* sätt, vilket krävs för att rekvisitet *allvarlig kränkning* ska vara uppfyllt. Skyddet mot en ytterligare spridning av filmen och därmed risk för allvarlig kränkning måste anses tillgodosedd då polisen är skyldig att följa gällande regler om sekretess för de uppgifter som tas emot.

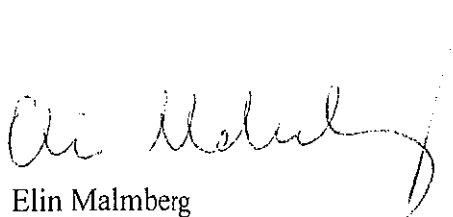
Mot bakgrund av ovanstående bör en ordningsvaks åtgärd att filma ett ingripande inte kunna anses syfta till att allvarligt kränka den fotograferades integritet.

Rikspolisstyrelsen anser därför att ordningsvaktens användande av kroppsburen handmanövrerad filmkamera för dokumentation vid ingripandesituationer inte står i strid med förslaget till ny lagstiftning i lagrådsremissen *Kränkande fotografering*.

RIKSPOLISSTYRELSEN



Lars Sjöberg



Elin Malmberg