

1975/76: 194

om TV-övervakning;

beslutad den 25 mars 1976.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

LENNART GEIJER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att rätten att använda fjärrmanövrerad TV-kamera för personövervakning begränsas. Det blir sålunda förbjudet bl.a. att dolt utnyttja sådan övervakningskamera. För TV-övervakning av gator, torg och andra allmänna platser krävs särskilt tillstånd. Fråga om sådant tillstånd prövas av länsstyrelse under medverkan av den kommun inom vilken övervakningen skall ske. Kan en tillståndspliktig TV-kamera riktas mot arbetsplats, t.ex. i ett varuhus, skall länsstyrelsen även inhämta de anställdas mening. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1977.

Förslag till

Lag om TV-övervakning

Härigenom föreskrives som följer.

Allmänna bestämmelser

1 §

Denna lag är tillämplig på TV-kamera som är anbringad så att den kan fjärrmanövreras och användas för personövervakning (*övervakningskamera*). Lagen gäller dock ej övervakningskamera som används vid lokal, förvaringsutrymme eller annan anläggning som har betydelse från totalförsvarsynpunkt.

2 §

Övervakningskamera skall brukas med tillbörlig hänsyn till enskilds personliga integritet.

3 §

Övervakningskamera får ej brukas med mindre upplysning därom lämnas genom anslag eller på annat lämpligt sätt.

Tillstånd

4 §

Övervakningskamera får ej vara anbringad så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten, om ej tillstånd föreligger enligt denna lag att bruka kameran.

Fråga om tillstånd prövas av länsstyrelsen.

Regeringen får förordna att avgift skall tagas ut för handläggning hos länsstyrelsen av fråga om tillstånd.

5 §

Ansökan om tillstånd skall göras skriftligen av den som avser att bruka övervakningskameran.

Ansökan skall innehålla

1. uppgift om ändamålet med kameran
2. beskrivning av kameran och den plats där den skall anbringas samt
3. uppgift om den övervakningsanläggning i vilken kameran skall ingå.

6 §

Vid sin prövning av frågan om tillstånd skall länsstyrelsen taga hänsyn dels till sökandens intresse av att få bruka övervakningskameran, dels till det intresse som berörda enskilda kan ha av att övervakning ej förekommer. Tillstånd får meddelas endast om kameran är erforderlig för det uppgivna ändamålet och anledning saknas att antaga, att otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet skall uppkomma.

Innan tillstånd meddelas, skall yttrande inhämtas från den kommun inom vilken kameran skall brukas. Kan kamera som brukas av arbetsgivare riktas mot arbetsplats, skall även skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder de anställda få tillfälle att yttra sig.

7 §

Tillstånd skall avse viss till ändamål, plats och funktionssätt bestämd kamera och förenas med föreskrift om hur upplysning om övervakningen skall lämnas.

I övrigt skall meddelas de föreskrifter i fråga om upptagning av bilder och förvaring eller användning av det upptagna materialet som kan anses erforderliga med hänsyn till enskilds personliga integritet.

8 §

Länsstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter eller återkalla tillstånd att bruka övervakningskamera, om otillbörligt intrång i enskilds integritet uppkommer efter tillståndsbeslutet.

Är övervakningskamera ej längre erforderlig för det ändamål som tillståndet avser, skall tillståndet återkallas.

Tillsyn**9 §**

Länsstyrelsen utövar tillsyn över att övervakningskamera ej är anbringad i strid mot 4 § samt att de föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag följes.

Innehavaren eller brukaren av övervakningskamera skall bereda länsstyrelsen tillträde till kontrollrum och andra delar av övervakningsanläggningen samt lämna länsstyrelsen de uppgifter styrelsen begär för tillsynen.

Straff m.m.**10 §**

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet brukar övervakningskamera

utan att upplysning därom lämnas enligt 3 § eller har sådan kamera anbringad i strid mot 4 § första stycket eller bryter mot föreskrift som meddelats enligt 7 § eller 8 § första stycket dömes till böter.

11 §

Underlåter innehavare eller brukare av övervakningskamera att för tillsyn enligt 9 § lämna tillträde till lokal eller tillhandahålla upplysning, får länsstyrelsen förelägga vite. För tillträde som angivits nu kan länsstyrelsen också anlita polishandräckning.

12 §

Talan mot länsstyrelsens beslut föres hos regeringen genom besvär. Justitiekanslern får föra talan för att tillvarata allmänna intressen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1977.

Sökes före utgången av januari 1977 tillstånd enligt lagen att bruka övervakningskamera som före ikraftträdandet anbringats så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten, får kameran brukas utan hinder av 4 § till dess ansökningen slutligt prövats.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringsammanträde
1976-03-25

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Sträng, Andersson, Johansson, Holmqvist, Aspling, Lundkvist, Geijer, Bengtsson, Norling, Lidbom, Carlsson, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Zachrisson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson

Föredragande: statsrådet Geijer

Proposition om TV-övervakning

1 Inledning

Under senare år har TV-apparatur kommit att användas för bevakning av butikslokaler eller lagerutrymme och för kontroll av inpassering till industrier och andra anläggningar. TV används vidare för patientövervakning inom sjukvården och vid fullgörande av sådana bevakningsuppgifter som särskilda bevakningsföretag ofta har hand om. Även polisen använder TV i sin verksamhet.

Övervakning eller bevakning med hjälp av TV innebär risker från integritetssynpunkt. Med anledning av de ökade risker för integritetskränkningar som den moderna tekniken för ljudupptagning och fotografering medför tillkallades år 1966 sakkunniga¹ för att utreda frågan om förstärkt integritetsskydd på personrättens område. De sakkunniga, som har antagit namnet integritetsskyddskommittén (Ju 1967:62), avlämnade i oktober 1974 betänkandet (SOU 1974:85) Fotografering och integritet. Kommittén föreslår i detta betänkande dels förbud mot fotografering utan lov av personer som befinner sig i avskildhet m.m., dels särskilda bestämmelser om personövervakning med hjälp av televisionskamera. I ett kommande betänkande avser kommittén att företrädesvis ta upp frågan om åtgärder mot utnyttjande av uppgifter om enskildas privata förhållanden.

¹ Dåvarande justitiekanslern Bengt Lännegren, ordförande, riksdagsmannen Thure Dahlberg, dåvarande riksdagsmännen Kaj Björk, Gunnar Larsson och docenten Henrik Åkerlund samt hovrättslagmannen Anders Litzén och generaldirektören Olle Lindqvist.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen (RPS), kriminavårdsstyrelsen, överbefälhavaren, försvarets forskningsanstalt, socialstyrelsen, televerket, generaltullstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Kalmar och Älvsborgs län, arbetsmiljöutredningen, datainspektionen, Svenska kommunförbundet, landstingsförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation, Sveriges Radio AB, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) gemensamt med Svenska Industriförbundet, Pressens samarbetsnämnd, Bildleverantörernas förening, Svenska fotografernas förbund, Sveriges fastighetsägareförbund, Hyresgästernas riksförbund, Pressens ombudsman och Allmänna Bevaknings AB.

RÅ har bifogat yttranden av överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt av länsåklagarna i Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Värmlands län. LO har bifogat ett yttrande från Handelsanställdas förbund. Länsstyrelsen i Stockholms län har överlämnat ett yttrande från polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt och länsstyrelsen i Kalmar län har bifogat ett yttrande från polisstyrelsen i Västerviks polisdistrikt.

Yttranden har vidare inkommit från Kooperativa förbundet, Systembolaget AB, Konstnärliga och litterära yrkesutövaras samarbetsnämnd, Fotograficentrum, Foto Pat och Nordiska Museet.

Under remissbehandlingen har kommitténs förslag om straffrättsliga åtgärder mot fotografering fått ett blandat mottagande. Flera remissinstanser har också kritiserat kommitténs uppdelning av utredningsuppdraget.

Även jag anser att en granskning av förslaget försvåras av den av kommittén sålunda valda uppläggningsen av utredningsarbetet. Enligt min mening är det svårt att ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas mot olovlig och otillbörlig fotografering som sådan, när det inte går att överblicka om och i vad mån det är möjligt att ingripa mot spridning av fotografier och annan information om enskildas privata förhållanden. Jag finner därför att övervägande skäl talar för att de bestämmelser i brottsbalken (BrB) om förbud mot fotografering m.m. som har föreslagits av kommittén bör prövas först när kommittén har slutfört sitt arbete. Det finns däremot inte något hinder mot att redan nu behandla frågan om lagstiftningsåtgärder mot TV-övervakning. Jag kommer därför att i det följande ta upp denna fråga till särskild behandling.

Kommitténs lagförslag såvitt gäller skydd mot TV-övervakning bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*.

2 Övervakningsapparaturen

Från en TV-kamera överförs bilden antingen per tråd eller per radiovåg till en mottagare, ibland kallad monitor. TV-kameran är i sådana fall antingen trådsändare eller radiosändare i radiolagens (1966:755) mening. Enligt lagen fordras tillstånd för radiosändning. I stället för med tråd eller radiovåg kan bilden överföras till mottagaren med laserljus som bärvåg. TV-kamera kan användas också tillsammans med videobandspelare eller liknande utrustning, som ansluts till kameran. Bilden registreras då direkt på bandspelaren och kan senare spelas upp.

TV-kameran kan bestå av optikdel med kamerarör, manöverpanel och strömkälla. Optikdelen behöver inte vara större än 5 cm i diameter och 20 cm i längd. Manöverpanelen kan anslutas till optikdelen med kabel och kan därför vara placerad på avstånd från själva kameran. Som strömkälla kan användas batterier. TV-kameran förbrukar emellertid relativt mycket effekt. Batterier blir därför utrymmeskrävande. Mycket små och föga effektkrävande TV-kameror, som har en platta med en mosaik av små ljuskänsliga element i stället för kamerarör har dock börjat bli kommersiellt tillgängliga. För fotografering av detaljer på långt håll kan TV-kameran förses med teleobjektiv.

Förutom vid Sveriges Radios rundradiosändningar används TV-apparatur som hjälpmedel vid övervakning, förmedling av information, utbildning och bevakning. TV används t.ex. för den bevakning av industriella processer när miljön är besvärlig, för direkta iakttagelser eller för överföring av diagram eller skriftliga meddelanden från en plats till en annan. I sådana fall överförs information på tråd. För bevakning används TV bl.a. i butikslokaler och vid lastkajer samt för kontroll av inpasseringen till industrier och andra anläggningar. Ett stort antal anläggningar för portbevakning har under senare år tagits i drift. De bevakningsföretag, som installerar och betjänar sådana anläggningar, räknar med en alltmer ökad användning av TV som hjälpmedel vid bevakning. TV-anläggningar som används för övervakning eller bevakning består ofta av flera fasta eller rörliga kameror som på tråd kan överföra bilder från de olika kameraplatserna till en eller flera monitorer i ett kontrollrum. Polisen använder sådana TV-anläggningar vid övervakning av ordningen på centralstationen och i tunnelbanan i Stockholm och vid övervakning av trafiken på vissa av Stockholms mera trafikerade stråk. Det kan i sammanhanget nämnas att en kommun har låtit installera TV för kontroll av ordningen på en allmän toalett.

3 Gällande rätt m.m.

I kommitténs betänkande (s. 34) redovisas gällande bestämmelser om skydd för enskilda mot anskaffande av information om dem med hjälp av teknisk apparatur. Här skall endast nämnas att bl.a. fridsbrotten i

4 kap. BrB om ofredande och de fåtal inskränkningar med hänsyn till rikets säkerhet m.m. i rätten att använda optisk apparatur som finns i vissa andra författningar ger ett visst, om än mycket begränsat indirekt skydd mot integritetskränkningar som sker med hjälp av rörlig optisk utrustning. Däremot synes bestämmelserna i 4 kap. 7 § BrB vara det enda lagrum som kan åberopas mot den som använder en fast fjärrmanövrerad TV-kamera för personövervakning utan tillbörlig hänsyn till enskilds personliga integritet. Om nämligen en sådan kamera öppet utnyttjas på ett särskilt påträngande sätt, för intensiv övervakning eller när bruket av apparaturen med hänsyn till den angripnes situation annars framstår som en särskilt kännbar fridskränkning är det att anse som ett sådant hänsynslöst beteende som kriminaliseras i paragrafen. Tilläggas kan att den i 2 § radiolagen föreskrivna tillståndsplikten för TV-kameror inte gäller sådana kameror som vanligen används i TV-övervakningsanläggningar, nämligen trådbundna kameror.

Arbetsmiljöutredningen tar i sitt betänkande (SOU 1976:1—4) Arbetsmiljölag upp frågan om TV-övervakning på arbetsplatser. Utredningen berör därvid integritetsskyddskommitténs förslag till lag om TV-övervakning som innebär att tillstånd skall fordras för att rikta övervakningskamera mot plats som nyttjas av allmänheten. Arbetsmiljöutredningen framhåller att anställda, som berörs av övervakning, skall ha tillfälle att yttra sig innan tillstånd ges. Utredningen anser att det berörda lagförslaget bör kompletteras på denna punkt. Övriga frågor om bruk av TV på arbetsplatsen bör i allmänhet kunna lösas genom överenskommelse mellan parterna. Med stöd av den allmänna föreskriften i 2 kap. 1 § andra stycket förslaget till arbetsmiljölag bör enligt utredningens mening emellertid ingripande kunna ske mot missbruk av teknisk apparatur som riktar sig mot den anställdes berättigade anspråk på integritetsskydd.

Det bör slutligen nämnas att 1973 års fri- och rättighetsutredning i sitt betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter med hänsyn till teknikens utveckling förordar att grundlagsskyddet för rätten till förtrolig kommunikation görs klarare och mera omfattande. Utredningen föreslår därför att rätten till förtrolig kommunikation anges som skydd mot undersökning av brev, post eller andra försändelser och mot hemlig avlyssning eller upptagning av andra förtroliga meddelanden. Utredningen anför bl.a. att rätten till förtrolig kommunikation inte kräver att övervakning av sådana allmänna platser som exempelvis tunnelbaneperronger och rulltrappor som sker öppet med hjälp av TV-kameror, mikrofoner och annan teknisk utrustning får utföras endast med lagstöd. Utredningen hänvisar dock till att förslag till lag om TV-övervakning lagts fram av integritetsskyddskommittén.

4 Integritetsskyddskommitténs förslag

Kommittén anför att i den allmänna debatten uppmärksamheten har kommit att riktas mot sådana i regel kabelbundna TV-anläggningar som används för övervakning och bevakning. Man har framhållit, att ett utbrett bruk av sådan apparatur möjliggör en övervakning av medborgarna som inte kan anses godtagbar från integritetssynpunkt. Kommittén anser att möjligheterna allmänt sett är goda att vinna kontroll över förekomsten och utformningen av övervakningsanläggningar av nu åsyftat slag. De särskilda åtgärder som kan vara erforderliga bör emellertid inte behandlas i samband med allmänna straffrättsliga bestämmelser mot missbruk av optisk apparatur. Den krets av personer som regler om s.k. TV-övervakning direkt riktar sig till är så begränsad att kompletterande speciallagstiftning framstår som naturligare. Enligt kommitténs mening finns det ett behov av att genom sådan lagstiftning bereda enskilda skydd mot övervakning med TV.

Övervakning med TV medför många gånger påtagliga fördelar i olika hänseenden. Kommittén anser det därför varken möjligt eller lämpligt att införa något allmänt förbud mot att TV nyttjas för personövervakning. Däremot anser kommittén att det är möjligt att i större utsträckning än när det gäller optisk apparatur i allmänhet uppställa villkor för apparaturens nyttjande. De regler som kan erfordras för TV-övervakning bör enligt kommitténs uppfattning ges i en särskild lag som gäller såväl myndigheters som enskildas övervakning.

Kommittén anser väsentligt att information om förekommande TV-övervakning lämnas. Därför föreslås upplysningsplikt för all personövervakning med TV. Därutöver bör rättsliga möjligheter finnas att i fall när allmänheten berörs reglera förekomsten och utformningen av övervakningsapparatur. Kommittén föreslår att tillstånd skall fordras för TV-övervakning av allmän plats. Enligt förslaget skall länsstyrelserna ha hand om tillståndsprövningen. Vilka villkor som bör gälla för TV-övervakning eller hur övervakningen bör bedrivas kan inte anges annat än i mycket allmänna ordalag. På grund av allmänt hållna regler får från fall till fall avgöras om och hur TV-övervakning får ske. Kommun som berörs av tilltänt TV-övervakning föreslås få inflytande på tillståndsfrågan.

I fråga om arbetsplatser framhåller kommittén de väsentliga funktioner som TV kan ha som hjälpmedel för att skapa en lämplig arbetsmiljö eller säkerhet i arbetet. Bevaknings- eller övervakningsuppgifter kan skötas från en plats där man inte är utsatt för ogynnsamma miljöfaktorer och ensamarbete kan beredas större trygghet från såväl fysisk som psykisk synpunkt. Det är emellertid menar kommittén uppenbart att TV också kan utnyttjas på ett sätt som från olika synpunkter inte kan anses godtagbart — med TV kan utforskas vad som utgör arbets-

tagares privata förhållanden. TV kan också utnyttjas för att mera allmänt ställa någon under övervakning medan han fullgör sina arbetsuppgifter. Enligt kommittén bör TV-övervakning av arbetsplatser inte få företas i hemlighet. Huruvida TV-övervakning av arbetsplats därutöver bör bli föremål för särskild reglering har samband med frågor om arbetsmiljön. Kommittén anser att de för arbetstagarna negativa effekter som kan följa av arbetsgivarens bruk av övervakningsapparat bör beaktas inom ramen för utredningsarbetet om arbetsmiljön.

5 Remissyttrandena över förslaget till lag om TV-övervakning

Kommitténs förslag om särskild lag om TV-övervakning får ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna även om viss kritik framförs mot enskildheter i förslaget.

Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av *kriminalvårdsstyrelsen*, *generaltullstyrelsen*, *länsstyrelsen i Älvsborgs län*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges fastighetsägareförbund* och *Hyresgästernas riksförbund*.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län anför att övervakning med TV tjänar många gånger väsentliga syften. En tilltagande övervakning med TV utan kontroll kan emellertid enligt länsstyrelsens mening utgöra ett hot mot den personliga integriteten. Faran för ett omfattande missbruk av TV-övervakning skall givetvis inte överdrivas, men redan en utveckling, som leder mot att medborgarna mer allmänt blir föremål för sådan kontroll, bör i sig motverkas. Den snabba tekniska utvecklingen vidgar användningsområdet och det är inte svårt att finna situationer, där övervakningen med TV i framtiden kan komma att missbrukas och leda till integritetskränkningar.

Hyresgästernas riksförbund vill understryka angelägenheten av att TV-övervakningen bringas under kontroll. Användningen av TV-tekniken för övervakning kan i flera sammanhang vara ändamålsenlig. Använd i olämpliga sammanhang eller på olämpligt sätt kan sådan övervakning emellertid medföra stort obehag. TV-övervakning bör inte heller få användas för att klara problem som uppenbarligen måste lösas på annat sätt. Övervakning av barn på skolgården kan enligt förbundets mening tjäna som exempel på ett användningsområde som måste ifrågasättas.

Kooperativa förbundet (KF) ställer sig avvisande till kommitténs förslag att tillstånd skall fordras för övervakningskamera som är anbringad så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten. KF ansluter sig visserligen till förslaget att länsstyrelsen skall utöva tillsyn över den apparatur som det här är fråga om men anser sig dock inte kunna dela kommitténs förslag om tillståndsgivning av länsstyrelsen. KF förordar i stället anmälnings- och

registreringsplikt till länsstyrelsen av de TV-anläggningar som skall installeras.

Kommitténs ståndpunkt att frågan om tillståndsplikt för TV-övervakning på arbetsplats bör beaktas inom ramen för utredningsarbetet om arbetsmiljön har under remissbehandlingen föranlett en del synpunkter av delvis kritisk innebörd.

LO anser att frågan om rättsskydd mot användning av TV-apparatur på arbetsplatser bör tas upp till behandling och få sin reglering av arbetsmiljöutredningen. *SACO/SR* och *arbetsmiljöutredningen* är av samma uppfattning. Även *ABAB* anser att frågan i första hand bör lösas genom förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer. *TCO* är av den uppfattningen att övervakning på arbetsplatser endast skall få ske om kollektivavtal mellan parterna så tillåter.

Sveriges köpmannaförbund framhåller att TV-övervakning används i stor utsträckning i butikerna för att på ett rationellt sätt registrera kundflödet i butiken och vid behov kunna dirigera personal till platser i butiken där så krävs. Man kan härigenom konstatera personalbehov till kassatjänster och övriga betjäningpunkter i butiken. Som regel har t.ex. snabbköpskassörskorna utöver kassatjänsten också andra arbetsuppgifter i butiken t.ex. varuvård och liknande. Genom fast TV-bevakning av utgångskassorna kan butiksledningen lätt se till att erforderlig kassapersonal görs tillgänglig för att betjäna kunderna. Ett annat område inom butikerna som ofta är föremål för TV-bevakning är lager och varumottagning. Detta för att butiksledningen och personal lätt skall kunna registrera när leverans av varor sker. Vid sådan leverans sker som regel viss uppräkningskontroll och liknande. För de lokaler där allmänheten inte har tillträde t.ex. varumottagning, lastkaj o.d. är enligt förbundet kontrollintresset alltid påtagligt med tanke på det stora varuflödet i butiken. Här har övervakningskameran en ren kontrollfunktion och är både befogad och helt nödvändig från säkerhetsynpunkt. Enligt förbundets mening är dock sådana bevakningsarrangemang lämpliga att lösas förhandlingsvägen mellan arbetsgivare och arbetstagarare. Förbundet instämmer därför i utredningens förslag i denna del.

Handelsanställdas förbund anser av principiella skäl att övervakningskamera över huvud taget inte skall få användas på arbetsplatser. Förbundet pekar därvid på risken för kränkning av den anställdes personliga integritet och möjligheten till missbruk från arbetsgivarens sida. Om ett totalförbud inte är möjligt, anser förbundet att reglerna måste utformas mycket restriktivt och så långt möjligt ta hänsyn till de anställdas berättigade krav på inflytande och skydd av den personliga integriteten. Reglerna måste vara så utformade att de anställdas fackliga organisation får ett direkt inflytande dels på tillståndsgivningen och dels på formen för övervakningen. Förbundet betonar att vetenskapen

att ständigt vara utsatt för kontroll via TV-kamera kan bli pressande och skapa otrivsel, vilket påverkar hela arbetsituationen. Enligt förbundets mening bör yttrande alltid inhämtas från berörda fackliga organisationer. Yttrande bör avse såväl behovet av övervakningskamera som formerna för den planerade TV-bevakningen. I fråga om TV-kamerans placering föreslår förbundet att tillstånd som avser övervakning på arbetsplatser skall innehålla klara regler om att övervakningskamera inte får placeras i personalrum och övriga utrymmen där personalen tillbringar sina raster. Inte heller bör övervakningskamera få användas t.ex. i personalutrymmen eller ingångar till toaletter. Ständig TV-övervakning av en viss fast punkt t.ex. utgångskassor i varuhus och andra försäljningslokaler eller i lagerutrymmen får inte tillåtas. Detta med hänsyn till den press en ständig bevakning utsätter den anställde för. I lokaler där enbart personal vistas bör TV-övervakning över huvud taget inte få förekomma. Om missbruk förekommer eller om förekomsten av TV-övervakning medför påvisbara effekter på berörd personal, skall den kunna avbrytas på begäran av den fackliga organisationen.

Även *KF* föreslår förbud mot att anbringa TV-kameror i personalrum och provrum eller liknande utrymmen.

Enligt *datainspektionens* mening erbjuder arbetsplatserna gränsdragningsproblem. En plats, som enligt 4 § i lagförslaget är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten, kan samtidigt vara arbetsplats för anställda, t.ex. affärslokaler och restauranger. I dessa fall fordras enligt lagförslaget tillstånd, och dessa anställda är formellt inte tillförsäkrade någon möjlighet att hindra att tillstånd ges. I fråga om "interna" arbetsplatser, där lagen inte skall tillämpas, förutsätter kommittén att TV-övervakning bestäms efter förhandlingar vilket torde få tolkas som innebärande en faktisk vetorätt för de anställda. Skilda grupper av anställda behandlas alltså olika. När övervakningsändamålet är kontroll av allmän ordning och säkerhet och tillstånd alltså krävs, har de berörda anställda inte vetorätt, när ändamålet är att sörja för lämplig arbetsmiljö eller säkerhet i arbetet och lagen inte är tillämplig, föreligger en förhandlingssituation med vetorätt. Om kommitténs uttrycksätt att TV-övervakningen på arbetsplatserna bör lösas förhandlingsvägen innebär att kollektivavtal skall träffas, föranleder detta enligt datainspektionens mening följande överväganden. Motsvarande problem börjar skymta inom datalagens tillämpningsområde och det är där ännu en öppen fråga huruvida sådant som den enskilda människans personliga integritet är ägnat för förhandlingar; i viss mån får det givetvis betydelse på vilken nivå förhandlingar förs och avtal träffas. Det ligger vidare i förhandlingarnas natur att parterna ger och tar. Det kan då uppfattas som stötande att personlig integritet ställs mot "förmåner" som är direkt ekonomiskt mätbara. Beaktas bör vidare att påstådda

avtalsbrott i sista hand får prövas av arbetsdomstolen, som därvid inte lär kunna undgå att ta ställning i integritetsfrågor.

Datainspektionen anser att alternativet är — om man vill undgå de olika ovan nämnda svårigheterna — att utsträcka tillståndsvånget till att omfatta även "interna" arbetsplatser. Som jämförelse må nämnas att datalagen kräver tillstånd för arbetsgivare som för enbart internt bruk, t.ex. personaladministration, vill registrera sina anställda med hjälp av automatisk databehandling. De anställdas medinflytande har där lösts så att datalagen ålägger tillståndsmyndigheten, datainspektionen, att särskilt beakta uppfattningen hos dem som skall registreras. Vi behöv inhämtas därför genom remiss deras mening. En liknande ordning kan på TV-övervakningens område enligt datainspektionens mening skapas genom en bestämmelse om att de anställdas uppfattning alltid skall inhämtas i tillståndsärenden. Härigenom torde man i praktiken oftast få till stånd de "förhandlingar" som nyss nämnts. Genom lagstiftning och motivuttalanden av innebörd att de anställdas uppfattning i regel skall tillmätas avgörande betydelse vid TV-övervakning av "interna" arbetsplatser och att vid andra arbetsplatser ordningsintressena kan motivera annan avvägning torde man, menar datainspektionen, nå tillfredsställande resultat inom ramen för ett tillståndssystem som omfattar även arbetsplatser. Är arbetsgivaren och de anställda överens, blir tillståndsprövningen i allmänhet inte särskilt betungande. Motsätter sig de anställda övervakning, kommer endast undantagsvis tillståndsansökningar att inges. Datainspektionen anser att på detta sätt skulle de anställda genom lag kunna tillförsäkras medbestämmanderätt beträffande nu ifrågakarande integritetsskydd på arbetsplatsen utan ett alltför tungrott tillståndssystem. I dessa fall skulle enligt datainspektionens uppfattning självfallet inte yttrande från kommunen behöva inhämtas.

Kommitténs förslag att länsstyrelsen skall vara tillståndsmyndighet föranleder inte någon kritik från remissinstanserna. Enligt *Sveriges köpmannaförbunds* uppfattning synes länsstyrelserna vara den lämpliga instansen för tillståndsgivning. *Länsstyrelsen i Stockholms län* har inte något att erinra mot att länsstyrelsen föreslås bli tillståndsmyndighet. Styrelsen förutsätter dock att det ökade personalbehov, som möjligen kan visa sig föreligga, kommer att tillgodoses.

Datainspektionen anför att företrädare för ordnings- och säkerhetsintresset finns i länsstyrelsen. I fråga om integritet och — om arbetsplatserna förs in under tillståndsvånget — arbetsmiljö saknar däremot länsstyrelserna särskild sakkunskap. Ibland kan det därvid bli nödvändigt med remiss. Datainspektionen kan i vissa fall ge synpunkter på integritetsfrågor i samband med TV-övervakning. Länsstyrelserna har i många andra ärenden att göra avvägningar mellan skilda intressen. Under förutsättning att tillbörlig uppmärksamhet ägnas frågan var och av vem dessa ärenden bereds och avgörs i länsstyrelsen, har datain-

spektionen ingen erinran möt att länsstyrelserna blir tillståndsmyndigheter.

I några remissyttranden behandlas vad kommittén uttalat i fråga om själva tillståndsprovningen.

Några remissinstanser har tagit upp kommitténs förslag om obligatorisk kommunal yttranderätt i tillståndsärenden. *SAF* och *Sveriges Industriförbund* avstyrker förslaget. Enligt dessa remissinstanser framstår stadgandet som obehövt, inte minst om organisationernas förslag om en särskild myndighet för utfärdande av tillämpningsföreskrifter genomförs. Att kommun bereds tillfälle att yttra sig över t.ex. ansökan från ett kommunalägt affärsdrivande verk som *SL*, är givetvis naturligt. Organisationerna kan emellertid inte finna att kommun är rätt forum i alla de fall som kommittén åsyftar. Även *Sveriges Köpmannaförbund* anser att det inte finns något behov av särskilda yttranden från kommunerna.

6 Föredraganden

Allmänna synpunkter

Frågor om hur den enskildes personliga integritet skall skyddas har under senare år tilldragit sig stor uppmärksamhet. Bl.a. har den åsikten förts fram att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor, inom vilken han kan avvisa sådan inblandning både från det allmänna och från andra som uppfattas som otillbörlig. Riskerna för en sådan otillbörlig inblandning har enligt mångas uppfattning ökat väsentligt genom den tekniska utvecklingen.

Riksdagen har på senare tid antagit flera lagar till skydd för den personliga integriteten. Genom datalagen (1973:289) har öppnats möjlighet att förebygga integritetsintrång till följd av sådan information som lagras med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Skydd för enskilda personers integritet i förhållande till den kommersiella kreditupplysnings- och inkassoverksamheten har införts i kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182). Straff har införts för olovlig avlyssning med teknisk apparatur (SFS 1975:239).

Det är emellertid inte enbart utvecklingen på ADB- och ljudteknikens område som har väckt oro för opåkallade ingrepp i den personliga integriteten. Den tekniska utvecklingen har också inneburit bl.a. att det i många fall blivit lönsamt att hålla personer, maskiner, platser m.m. under fortlöpande övervakning med hjälp av TV-utrustning. Med hjälp av en TV-övervakningsanläggning är det möjligt att samla en stor mängd information med en i förhållande därtill ringa insats av den som brukar apparaturen. Detta förhållande innefattar särskilda risker för den personliga integriteten. Mot denna bakgrund finns det anledning att särskilt uppmärksamma sådana TV-anläggningar som används för övervakning och bevakning.

Någon lagstiftning som direkt riktar sig mot att bruka TV-apparatur på ett sätt som kan kränka integriteten finns inte i Sverige. Ett visst om än mycket begränsat indirekt skydd mot integritetskränkningar som sker med rörlig optisk utrustning erbjuder fridsbrotten i 4 kap. BrB och de begränsningar med hänsyn till rikets säkerhet m.m. i rätten att använda optisk apparatur som föreskrivs i vissa andra författningar. När det gäller sådan fast TV-utrustning som ingår i TV-övervakningsanläggningar finns däremot i praktiken knappast något skydd mot att utrustningen används för personövervakning på ett sätt som kränker enskilds personliga integritet. Om apparaturen utnyttjas på ett så påträngande sätt att det kan karakteriseras som hänsynslöst beteende kan ansvar för ofredande enligt 4 kap. 7 § BrB ifrågakomma. Det är emellertid att märka att för straffansvar förutsätts att den angräpnade är medveten om att han TV-övervakas. Sker TV-övervakningen med dold kamera, blir paragrafen inte tillämplig. I sammanhanget förtjänar att nämnas att den i 2 § radiolagen (1966:755) föreskrivna tillståndsplikten för TV-kameror inte gäller för sådana kabelbundna TV-anläggningar som används för övervakning och bevakning.

Gällande lagstiftning ger således inte något egentligt skydd mot de risker för integritetskränkningar som den moderna TV-tekniken medför. Det finns enligt min mening ett behov av lagstiftningsåtgärder för att förstärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar i samband med övervakning och bevakning som sker med utnyttjande av TV-apparatur. Förslag till sådan lagstiftning lades i oktober 1974 fram av integritetsskyddskommittén.

Kommittén har i sitt delbetänkande (SOU 1974:85) Fotografering och integritet, föreslagit att dold TV-övervakning inte skall få förekomma. Vidare har kommittén föreslagit att tillstånd skall fordras för TV-övervakning av allmän plats. Enligt förslaget skall länsstyrelserna ha hand om tillståndsprövningen. De föreslagna nya bestämmelserna om TV-övervakning föreslås bli intagna i en särskild lag. I lagen ges föreskrifter om bl.a. de allmänna villkor som bör gälla för utnyttjande av den optiska apparatur som det här är fråga om. Kommitténs förslag i denna del har fått ett övervägande positivt mottagande även om lagförslaget kritiserats i vissa enskildheter.

TV-apparatur har under senare år i allt större utsträckning kommit till användning som hjälpmedel vid övervakning och bevakning. Sålunda utnyttjas TV bl.a. för övervakning av industriella processer, för bevakning av butikslokaler eller lagerutrymmen och för kontroll av inpasseringar till industrier och andra anläggningar. Vidare används TV inom sjukvården för patientövervakning och av särskilda bevakningsföretag för olika bevakningsuppgifter. Övervakningsapparatur har också tagits i bruk av polisen. I Stockholm t.ex. använder polisen TV vid övervakning av ordningen på centralstationen och i tunnelbanan och

vid övervakningen av trafiken på vissa av Stockholms mera belastade trafikleder. Inom kriminalvården har TV också kommit till användning för övervakning av anstalter och områden som ansluter till anstalter. Användningen av TV-apparatur för olika uppgifter är i dag betydande och enligt vad som blivit upplyst i tilltagande. Det har framhållits i den allmänna debatten att ett utbrett bruk av sådan TV-apparatur, som jag nu har behandlat, gör det möjligt att övervaka en medborgare på ett sätt som inte kan anses godtagbart från integritetssynpunkt.

Den apparatur som idag används för övervakning och bevakning gör det möjligt att insamla en stor mängd information med en i förhållande därtill ringa insats från övervakaren. Denne kan dessutom uppehålla sig på en plats där han inte kan iakttas av den person mot vilken apparaturen verkar. Jag delar kommitténs uppfattning att bruket av apparaturen därigenom blir försåtligt för den som inte är medveten om dess existens och skapar en känsla av otrygghet hos den som är medveten om apparaturen. Får apparaturen dessutom en sådan spridning att medborgarna mer allmänt blir föremål för någon form av övervakning, ligger däri en särskild risk från integritetssynpunkt. Vad jag nu har anfört gäller naturligtvis inte i fråga om sådan apparatur som utnyttjas för kontroll av tillverkningsprocesser, maskinfunktioner eller liknande ändamål där inte samtidigt någon person kan övervakas. Jag vill också betona att övervakning med TV många gånger kan medföra påtagliga fördelar. Så kan vara fallet inom t.ex. arbetslivet där bruket av apparatur ibland kan skapa en gynnsammare arbetsmiljö och vid s.k. ensamarbete vara av betydelse för arbetstagares säkerhet och möjligheter att få hjälp vid olycks- eller sjukdomsfall. Polisens möjligheter att upprätthålla ordning och säkerhet kan också förbättras genom övervakning med TV. Jag finner det därför uteslutet att införa ett allmänt förbud mot TV-övervakning.

En avvägning mellan olika intressen måste göras.

Som jag tidigare har anfört föreligger det ett behov av att införa regler till skydd mot otillbörlig användning av apparatur för TV-övervakning. De regler som därvid krävs för att stärka den enskildes integritetsskydd har emellertid inte sin naturliga plats bland de allmänna straffbestämmelserna i BrB. Jag föreslår därför i likhet med kommittén att dessa sammanförs i ny fristående lag om TV-övervakning. Lagens syfte bör vara att beakta den enskildes integritet vid bruket av övervakningskameror.

I likhet med kommittén och en enhällig remissopinion anser jag att i den nya lagstiftningen om TV-övervakning bör föreskrivas att kamera för TV-övervakning inte får brukas med mindre upplysning lämnas om övervakningen. Dold TV-övervakning bör således i princip inte få förekomma. Det framstår nämligen som angeläget från integritetssynpunkt att den enskilde har kännedom om övervakningen och kan

anpassa sig därefter. Inte heller synes TV-övervakning i hemlighet vara nödvändig för alla de ändamål för vilka apparaturen i dag nyttjas. Vad jag nu har sagt gäller i lika hög grad TV-kameror som — även om de inte är dolda — är placerade på ett sådant sätt att man inte utan särskild anledning lägger märke till dem. Rättsskyddet bör därför omfatta skyldighet för den som över huvud taget nyttjar sådan apparatur som det här är fråga om att sprida information om övervakningen.

Jag vill tillägga att principen om att TV-övervakning alltid måste ske öppet inte kan upprätthållas fullt ut. Det förekommer i dag att militära skyddsföremål övervakas med hjälp av TV. En sådan övervakning måste även i fortsättningen ske i hemlighet, annars fäster man på ett olyckligt sätt uppmärksamheten på skyddsföremålet. Det kan i detta sammanhang anmärkas att 1973 års Fri- och rättighetsutredning i sitt betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter med hänsyn till teknikens utveckling har föreslagit ett grundlagsfäst skydd för den enskilde mot hemlig upptagning av förtroliga meddelanden. Härunder inbegrips bl.a. hemlig filmning av samtalandes läpprörelser för avläsning. Bestämmelsen kan däremot inte anses omfatta sådan dold TV-övervakning av militära skyddsobjekt som det här är fråga om. Jag har för avsikt att senare lägga fram förslag på grundval av utredningens överväganden. Även i fortsättningen kan alltså nu diskuterad TV-övervakning ske utan särskilt lagstöd.

Kommittén har föreslagit att tillstånd bör fordras för att få bedriva TV-övervakning mot plats som nyttjas av allmänheten. Förslaget har godtagits av det övervägande antalet remissinstanser. Även jag anser att det bör krävas tillstånd för sådan verksamhet. Endast på så sätt kan man få den kontroll över och insyn i TV-övervakningen som behövs och uppnå offentlighet åt tilltänkta anläggningar för TV-övervakning och därmed möjligheter till debatt redan innan apparaturen har tagits i bruk.

I likhet med kommittén anser jag vidare att det i detta sammanhang bör införas en bestämmelse om att övervakningskamera skall brukas med tillbörlig hänsyn till enskild persons integritet. Regeln — som inte bör vara straffsanktionerad — pekar på lagförslagets syfte att bereda enskilda skydd för den personliga integriteten. Jag delar kommitténs uppfattning att bestämmelsen bör få betydelse genom det åläggande den får anses innebära för den som utnyttjar övervakningskamera, att inom sitt verksamhetsområde utfärda instruktioner eller andra föreskrifter i överensstämmelse med bestämmelsen.

När det gäller arbetsgivarens bruk av optiska hjälpmedel på arbetsplatsen har som jag tidigare nämnt kommittén intagit den ståndpunkten att denna fråga bör beaktas inom ramen för utredningsarbetet om arbetsmiljön. Kommitténs uppfattning har under remissbehandlingen delats av bl.a. LO, TCO, SACO/SR och arbetsmiljöutredningen. Han-

delsanställdas förbund har av principiella skäl ansett att övervakningskamera över huvud taget inte skall få användas på arbetsplatser. Förbundet har därvid pekat på risken för kränkning av den anställdes personliga integritet och möjligheten till missbruk från arbetsgivarens sida. Vidare har KF föreslagit förbud mot att anbringa TV-kameror i personalrum eller liknande utrymmen. Slutligen har datainspektionen förordat en lösning som innebär att tillståndssystemet får omfatta även arbetsplatser. Inom ramen för ett sådant system skulle man enligt datainspektionens mening kunna föreskriva att de anställdas uppfattning i regel skall tillmätas avgörande betydelse vid TV-övervakning av "interna" arbetsplatser; vid andra arbetsplatser kan ordningsintressena motivera annan avvägning.

För egen del kan jag i princip dela kommitténs uppfattning i fråga om möjligheterna att reglera arbetsgivarens rätt att nyttja övervakningsapparat på arbetsplatsen. Det förhåller sig otvivelaktigt på det sättet att optisk apparatur kan användas för att förbättra arbetarskydd och arbetsmiljö. Avgörande för bedömningen av om apparatur bör få användas på arbetsplatser eller inte är således beroende av hur apparaten utnyttjas i det enskilda fallet. Normalt är frågor av detta slag väl ägnade att lösas genom förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden. Det i prop. 1975/76:105 upptagna förslaget till lag om medbestämmanderätt i arbetslivet innebär en kraftig förstärkning av de fackliga organisationernas ställning i fråga om förhandlingsrätt m.m. Frågan om arbetsgivarens bruk av optisk apparatur på arbetsplatsen bör sålunda överlämnas till parterna på arbetsmarknaden för att lösas förhandlingsvägen. Tillståndsvång enligt den nya lagstiftningen bör därför i princip inte gälla TV-övervakning av arbetsplats. Jag har tidigare förordat en generell regel som innebär att vid TV-övervakning den som övervakas skall upplysas om vad han blir utsatt för. Överfört på arbetslivet medför detta att all hemlig TV-övervakning på arbetsplatser blir förbjuden. Den föreslagna ordningen överensstämmer i huvudsak med vad som f.n. gäller i fråga om hemlig avlyssning på arbetsplatser.

Som jag tidigare har anfört innebär den nya reformen att TV-övervakning på allmänna platser i princip blir tillståndspliktig. Sådana allmänna platser kan emellertid samtidigt vara en arbetsplats. Så är fallet t.ex. med en affärslokal under den tid allmänheten har tillträde till lokalen. Detta medför att tillstånd kan komma att meddelas för en arbetsplats utan att de anställda som berörs av övervakningen får tillfälle att yttra sig. Att den nya ordningen skulle kunna få sådana resultat anser jag vara otillfredsställande. Jag föreslår därför att de anställdas mening alltid skall inhämtas i de fall då en tillståndspliktig kamera som brukas av arbetsgivare kan riktas mot en arbetsplats. Det får sedan ankomma på tillståndsmyndigheten att bestämma huruvida övervakningskameran bör kunna få brukas. Vilka överväganden som härvid

bör göras kommer jag att redogöra för i specialmotiveringen. Jag kan tillägga att vad jag nu föreslår överensstämmer med vad arbetsmiljöutredningen förordar i sitt nyligen avgivna betänkande (SOU 1976:1—4) Arbetsmiljölag, som innehåller bl.a. förslag om en ny arbetsmiljölag. I betänkandet framhåller utredningen dessutom att ingripande mot missbruk av teknisk apparatur som riktar sig mot den anställdes berättigade anspråk på integritetsskydd även bör kunna ske med stöd av den allmänna bestämmelse som utredningen föreslår skall tas in i den nya arbetsmiljölagen. Denna bestämmelse som innebär att arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende blir sålunda tillämplig såväl på arbetsplatser dit allmänheten har tillträde som till arbetsplatser i övrigt.

I likhet med kommittén anser jag efter samråd med chefen för kommundepartementet att länsstyrelserna bör ha hand om tillståndsprovningen. De bedömningar som det här blir fråga om torde i huvudsak bli av allmän juridisk karaktär men även överväganden av teknisk natur kan bli aktuella. I den mån det kan anses nödvändigt kan länsstyrelsen samråda med andra myndigheter t.ex. med televerket.

Som kommittén har föreslagit bör tillstånd krävas även för nu befintliga TV-övervakningsanläggningar. Det innebär att länsstyrelserna under tiden närmast efter ikraftträdandet får en påtagligt ökad arbetsbelastning. För att bemästra denna kan särskilda åtgärder behöva vidtas. Bl.a. skulle kunna undersökas möjligheten att övergångsvis utnyttja domstolsjurister från de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna för att avverka den ärendebalans som kan uppkomma. Behov av personal med allmän juridisk kompetens och med teknisk kompetens för normal arbetsbelastning för både tillståndsprovningen och tillsynsverksamheten får prövas vid den årliga budgetbehandlingen.

Kommittén har inte behandlat frågan om en eventuell avgiftsbeläggning av länsstyrelsernas tillståndsverksamhet. Enligt min mening bör det vara möjligt att finansiera länsstyrelsernas verksamhet på motsvarande sätt som t.ex. datainspektionens verksamhet finansieras av de registeransvariga. Jag föreslår därför att regeringen bemyndigas att förordna om avgift för handläggning hos länsstyrelsen av ansökan om tillstånd att bruka övervakningskamera. En sådan avgift bör lämpligen utformas som en blandning mellan saktaxa och timtaxa, i enlighet med datainspektionens taxa för tillståndsgivning (SFS 1973:1209). Statliga och kommunala myndigheter bör undantas från avgiftsskyldigheten. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer bör få rätt att meddela närmare föreskrifter om en sådan avgift.

Som kommittén har anfört bör vid tillståndsprovning säkerställas att lokala synpunkter blir beaktade. Jag biträder därför förslaget att en förutsättning för tillstånd skall vara att tillståndsmyndigheten skall

inhämta yttrande från den kommun i vilken övervakningskameran skall brukas.

Vid tillståndsprövningen bör en avvägning ske mellan å ena sidan sökandens intresse av att få bruka apparaturen och, å andra sidan, det intresse allmänheten och i förekommande fall de anställda kan ha av att övervakning inte förekommer. Tillstånd bör därvid meddelas endast om det finns ett behov att bruka kameran och anledning saknas att anta att otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet kan uppkomma.

Efter tillståndsprövningen kan det inträffa olika förhållanden som rubbar förutsättningarna för meddelat tillstånd. Av det skälet bör som kommittén har föreslagit lagstiftningen ge tillståndsmyndigheten rätt att meddela tilläggsföreskrifter eller att återkalla meddelat tillstånd, om otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet uppkommer genom apparaturens brukande. Dessutom bör lagstiftningen möjliggöra tillsyn av att tillståndsplikten fullgörs och meddelade föreskrifter följs. Tillsynen bör endast avse efterlevnaden av att TV-apparaturen inte används utan tillstånd i fall då sådant krävs och att de föreskrifter som meddelats i samband med tillståndsgivningen följs. Som kommittén har anfört är det av värde från allmänhetens synpunkt att kunna vända sig till en särskild myndighet med tillsynsbefogenheter, när det befaras att otillåten övervakning av allmän plats förekommer. Upplysningar från allmänheten kan också antagas bidra till att tillsynen blir effektiv. Länsstyrelsens egen kontrollerande verksamhet bör av naturliga skäl inriktas på sådana från integritetssynpunkt särskilt känsliga anläggningar för vilka tillstånd har meddelats samt i övrigt ges stickprovskaraktär.

Kommittén har föreslagit straff och vite för att säkra att bestämmelserna i den föreslagna lagen om TV-övervakning följs. Jag biträder detta förslag.

Några remissinstanser har under remissbehandlingen anfört att en sådan grundläggande bestämmelse som föreskrifter om besvärsmätt och besvärsmätt bör klart anges och tas in i lagen om TV-övervakning. Även jag är av den meningen att det är lämpligt att besvärsmätt bestämmelserna framgår av lagtexten. Jag delar också den uppfattningen som framförs av datainspektionen, nämligen att den besvärsmätt som enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen tillkommer justitiekanslern i integritetssammanhang, där de enskilda saknar besvärsmätt, också bör finnas när det gäller beslut enligt den nya lagen om TV-övervakning. Genom en sådan ordning vinner man dessutom den fördelen att justitiekanslern kan verka för en mer enhetlig tillämpning av de nya föreskrifterna. Jag förordar därför att en bestämmelse av liknande slag tas in i den nya lagen.

Den föreslagna lagstiftningen bör träda i kraft den 1 januari 1977.

Särskilda övergångsbestämmelser behövs beträffande sådan apparatur som redan finns i bruk vid den nya lagstiftningens ikraftträdande.

7 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

lag om TV-övervakning.

8 Specialmotivering

1 §

I paragrafen anges vilken apparatur som omfattas av lagen. Lagen äger tillämpning på TV-kamera, som är anbringad så att den kan fjärrmanövreras och kan användas för personövervakning. Apparatur av sådant slag kallas övervakningskamera.

Med televisionskamera avses sådan optisk apparatur, med vilken bilder kan tas upp och överföras per tråd, radiovåg eller på liknande sätt till en mottagare. Det saknar betydelse, om kameran tar upp ljus eller annan strålning, t.ex. värmestrålning. Utanför regleringen faller däremot optisk apparatur, med vilken bilder inte överförs till en mottagare, t.ex. filmkamera.

Med fjärrmanövrering avses att kameran sätt i funktion, riktas eller annars hanteras från annan plats än den där kameran är anbringad. I regel är en kamera som kan fjärrmanövreras fästad vid en byggnad, stolpe eller annat underlag. Om kameran är fast anbringad eller inte har emellertid ingen självständig betydelse för tolkning av fjärrmanövreringsbegreppet. Det avgörande är om kameran från en annan plats per radiovåg, tråd eller annars kan påverkas så att den tar upp och överför bilder. Fordrar kameran för sin funktion helt eller delvis skötsel på platsen, träffas den inte av lagen. I begreppet fjärrmanövrering ligger att kameran hanteras från en plats som är klart åtskild från den där kameran är anbringad. En kamera som är uppsatt i omedelbar anslutning till den plats varifrån den sköts kan således inte sägas vara fjärrmanövrerad.

Utöver kravet att kameran kan fjärrmanövreras fordras enligt paragrafen att den är anbringad så att den kan användas för personövervakning. Kamera, som används för kontroll av ett instrument, en maskinfunktion eller en tillverkningsprocess, omfattas således inte av lagens bestämmelser, om inte installationen medger att också en person mera normalt kan komma in i kamerans blickfång. För att det skall kunna sägas att kameran kan användas för personövervakning fordras vidare att bilden kan medge identifiering av personer. Om en

kamera t.ex. inte kan fånga personer annat än som små diffusa prickar i bakgrunden, möjliggör den således inte övervakning av person.

SR har påpekat att det inte är omöjligt att företaget i framtiden kan komma att använda fjärrmanövrerade kameror vid nyhetsreportage. Enligt SR bör därför från lagens tillämpningsområde undantas TV-kamera som används för programverksamhet i egentlig mening. Det bör härvid vara likgiltigt, om kameran används av Sveriges Radio eller av annat inländskt eller utländskt företag, som producerar program för rundradiosändning. För egen del menar jag att enbart möjligheten att Sveriges Radio i framtiden kan komma att använda fjärrmanövrerade kameror vid nyhetsreportage inte redan nu bör påverka utformningen av lagtexten. Frågan om ett uttryckligt undantag från lagtexten för fjärrmanövrerade televisionskameror för nyhetsreportage och programverksamhet får avgöras där sådana kameror faktiskt används i större omfattning. T.v. bör SR i förevarande fall söka tillstånd för sådana kameror på vanligt sätt. Vid tillståndsprövningen bör självfallet beaktas att kamerorna inte skall utnyttjas för sådan personövervakning som lagen avser att träffa.

Det finns hemliga försvarsanläggningar, s.k. skyddsföremål, som gränsar till områden där allmän trafik kan pågå. För sådana föremål kan TV-övervakning i undantagsfall bli aktuell. TV-övervakningen kan därvid komma att omfatta även sådana områden utanför skyddsföremålet som brukar frekventeras av allmänheten. ÖB och RPS har i sina remissyttranden ansett att lagen bör kompletteras med tillägg av innehåll att vid hemligt skyddsföremål, dvs. lokaler, förvaringsutrymme eller anläggning som är av betydelse för totalförsvaret så får övervakningskamera anbringas och brukas utan hinder av lagen. Som jag har anfört i den allmänna motiveringen måste en sådan övervakning som det här är fråga om ske i hemlighet, annars fäster man på ett olyckligt sätt uppmärksamheten på skyddsföremålet. Med hänsyn härtill föreskrivs i andra meningen att lagen inte är tillämplig på sådan övervakningskamera som används vid lokal, förvaringsutrymme eller annan anläggning som är betydelsefull från totalförsvarsynpunkt. Det är här fråga om sådana objekt, som har sådan betydelse för totalförsvaret att förbud enligt lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m. kan utfärdas. Att de föreslagna bestämmelserna om grundlagsfäst skydd mot hemlig upptagning av förtroliga meddelanden inte strider mot den nu angivna dolda TV-övervakningen har jag berört i den allmänna motiveringen.

2 §

I paragrafen föreskrivs att övervakningskamera skall brukas med tillbörlig hänsyn till enskild persons integritet. Regeln pekar på lagens syfte att bereda enskilda skydd för den personliga integriteten. Det

kan råda delade meningar om vad som avses med tillbörlig hänsyn och personlig integritet. En mera detaljerad beskrivning är inte möjlig att åstadkomma med hänsyn till högst varierande förhållanden och uppfattningar som kan råda i dessa frågor. Bestämmelsens funktion är att allmänt understryka att allt utnyttjande av övervakningskamera kan innebära risker för enskilds integritet och att apparaturen därför skall utnyttjas under ansvar och med ett allmänt hänsynstagande till medmänniskan.

Bestämmelsen får anses innebära ett åliggande för den som utnyttjar övervakningskamera att inom sitt verksamhetsområde utfärda instruktioner eller andra föreskrifter i överensstämmelse med bestämmelsen. Till ledning för sådana föreskrifter kan lagens bestämmelse om tillståndsgivning och tillsyn tjäna. När det gäller arbetsplatser är det sålunda naturligt att frågan om anordnande av TV-övervakning i det enskilda fallet alltid blir föremål för överläggningar mellan arbetsgivare och anställda inom företagsnämnder och skyddskommittéer eller andra förekommande organ för samrådsförfarande. Bestämmelsen kan även i övrigt komma att utgöra grund för diskussions- och opinionsbildning på området och därigenom i enskilda fall öva inflytande på installation och utnyttjande av övervakningsanläggningar.

3 §

Paragrafen innehåller ett förbud mot dold TV-övervakning.

Vid sidan av den allmänt hållna regeln i 2 § åligger det den som utnyttjar övervakningskamera att upplysa om kamerans brukande. Det saknas nämligen anledning att tillåta ett dolt utnyttjande av TV-övervakningskamera. Den som utsätts för TV-övervakning bör få kännedom om det. Därigenom får han möjlighet att undvika övervakningen eller att rätta sitt beteende efter den föreliggande situationen.

Paragrafen ger anvisning om att upplysningen kan lämnas genom anslag men också på annat lämpligt sätt. Detta kan ske t.ex. genom direkt information eller annonsering. Vilket sätt som skall användas blir beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Anslag kan ofta tänkas ge den bästa informationen och kan vara att föredra när det gäller slutna lokaler eller andra avgränsade utrymmen. Flera informationsätt kan givetvis kombineras. I fråga om utomhus belägna allmänna platser fordras särskilda överväganden om hur allmänheten bäst skall upplysas. Enligt 7 § åligger det länsstyrelsen att meddela föreskrifter i sådant hänseende. För att det skall kunna sägas att upplysning lämnas om bruket av kameran fordras att anslag vidmakthålls och andra informationsåtgärder upprepas så att informationen på ett effektivt sätt når ut till personer som berörs av övervakningen. RÅ har i samband med remissbehandlingen uttryckt önskemål om att nu nämnda fordringar skall inflyta i lagtexten. Jag menar emellertid att

i uttrycket "lämnas" ligger ett krav på fortlöpande information om att TV-övervakning pågår. Jag vill tillägga att det givetvis inte fordras att varje individ, som kan beröras av övervakningen, faktiskt har fått del av upplysningen. Det är tillräckligt att informationsåtgärderna varit ägnade att underrätta honom om övervakningen.

Enligt paragrafen får övervakningskamera inte brukas med mindre information som sagts nu har lämnats. Föreskriften straffsanktioneras i 10 §.

4 §

Paragrafen föreskriver tillståndsplikt för anbringande av övervakningskamera.

Paragrafen och de därtill kända bestämmelserna om tillstånd och tillsyn avser att möjliggöra ingripande mot TV-övervakning på platser där allmänheten berörs av övervakningen. I paragrafen föreskrivs att övervakningskamera inte får vara anbringad så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller annars nyttjas av allmänheten, om inte tillstånd föreligger att bruka kameran. Enligt paragrafens andra stycke prövas frågan om tillstånd av länsstyrelsen.

Bestämmelsen avser sådan apparatur som i 1 § har betecknats som övervakningskamera. Sättet för kamerans anbringande är avgörande för om bestämmelsen blir tillämplig. Är kameran anbringad så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller nyttjas av allmänheten, fordras tillstånd att bruka kameran för att få ha den uppsatt. Detta gäller oavsett från vilken plats kameran verkar. Utanför tillståndstvånget faller övervakningskamera som inte kan riktas mot plats som beskrivs i paragrafen. För sådan kamera gäller endast 2 och 3 §§.

Den plats mot vilken övervakningskamera inte får kunna riktas utan tillstånd har i paragrafen beskrivits som plats som är upplåten för eller annars nyttjas av allmänheten. Härmed åsyftas vad som i BrB kallas "allmän plats". Beskrivningen av platsen anknyter sålunda till den innebörd som brukar tilläggas begreppet allmän plats i straffrättsliga sammanhang. Som exempel på plats som avses i bestämmelsen kan nämnas gata, torg samt tunnelbane- och järnvägsstation. Även tåg, hotell, restauranger, affärslokaler, biograflokaler o.d. omfattas av bestämmelsen i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till sådana utrymmen. Undantagna är enskilda platser, dit allmänheten inte äger tillträde, liksom skog och mark, dit allmänheten visserligen äger tillträde men inte brukar frekventera.

Det anförda innebär att bruk av övervakningskamera inte kräver tillstånd inom t.ex. kasernområden, stabsbyggnader och andra militära områden dit allmänheten inte äger tillträde. I fråga om enskilda platser dit allmänheten äger tillträde endast undantagsvis under viss tid bör hänsyn tas till situationens varaktighet när det gäller att bedöma

frågan om tillståndsvångets innebörd. Tillstånd krävs därför inte i t.ex. de fall ett kaserområde etc. tillfälligtvis vid "regementets dag", idrotts- eller nöjeställningar e.d. upplåts för allmänheten utan hinder av gällande tillträdesförbud. Däremot gäller de allmänna bestämmelserna i 2 och 3 §§ i sådana fall. Som ÖB har anfört i sitt remissyttrande bör det därför som regel vara lämpligt att stänga av TV-kameran under sådana tillställningar som det här är fråga om.

Bestämmelsen förbjuder att övervakningskamera är anbringad så att den kan riktas mot sådan allmän plats som nyss har beskrivits, om inte tillstånd föreligger att bruka kameran. Det är bruket av övervakningskamera och utnyttjandet av den information som tas upp med den som kan innebära risker för enskilds integritet. Tillståndsprovningen enligt lagen bör därför, liksom de föreskrifter som förenas med tillstånd, inriktas på dessa frågor. För kontroll av bestämmelsens efterlevnad är det emellertid av betydelse att kunna ingripa så snart övervakningskamera är anbringad på sätt som sägs i paragrafen. Med hänsyn härtill föreskrivs i paragrafen att rätten att ha övervakningskamera anbringad är beroende av om tillstånd föreligger att bruka kameran. Den som önskar sätta upp övervakningskamera så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller annars nyttjas av allmänheten måste först söka tillstånd till kamerans brukande. Meddelas inte tillstånd eller återkallas ett tidigare meddelat tillstånd, föreligger inte rätt att ha kameran uppsatt på sätt som sägs i paragrafen. Den som bryter mot förbudet kan enligt 10 § dömas till böter.

I fråga om tillståndspliktens omfattning har RPS ansett att polisen bör undantas från tillståndsplikt för TV-övervakning som sker som ett led i polisens verksamhet för upprätthållande av ordning och säkerhet. Jag kan inte dela denna uppfattning. Enligt min mening är det av betydelse att regler om polisens eller andra myndigheters TV-övervakning inte är eller kan framstå som mera liberala än de som gäller i allmänhet. I likhet med kommittén anser jag därför att tillståndsplikten bör gälla oavsett vem brukaren av apparaturen är.

Vidare har ABAB i sitt remissyttrande framhållit att paragrafen för med sig att flertalet sådana TV-anläggningar som används för bevakning av t.ex. gång- eller körportar blir tillståndspliktiga, även om synfältet skulle vara mycket begränsat och risken för intrång i enskilds personliga integritet därigenom ringa eller i praktiken obefintlig. Enligt ABAB:s bedömning skulle därför tillstånds- och tillsynsänden bli av betydligt större omfattning än vad kommittén bedömt vara sannolik. Med anledning härav vill jag framhålla att den skiljelinje mellan tillståndspliktig och inte tillståndspliktig TV-övervakning som jag nu har föreslagit är enkel och naturlig. Enligt min mening kan de av ABAB nämnda TV-anläggningarna för bevakning av gång- och körportar inte utan risk för gränsdragningsproblem undantas från lagens tillämpnings-

område. De som man får förmoda lättbedömda tillståndsfrågor som det här blir fråga om bör kunna bemästras relativt enkelt.

Enligt andra stycket prövas fråga om tillstånd att bruka övervakningskamera av länsstyrelsen. Att tillståndsprovningen skall ske under kommunal och i vissa fall arbetstagares medverkan framgår av 6 §. Samråd bör bl.a. ske för de fall att myndigheter önskar bruka övervakningskamera. Jag utgår t.ex. från att rikspolisstyrelsen i samråd med länsstyrelserna verkar för enhetlighet inom landet när det gäller frågor om upplysning till allmänheten om polisens bruk av övervakningskameror.

I paragrafens tredje stycke har tagits in ett bemyndigande för regeringen att förordna om avgift för handläggning hos länsstyrelser av ansökan om tillstånd.

5 §

I paragrafen ges bestämmelser om ansökan i tillståndsärende.

För tillståndsprovningen enligt 6 § fordras att sökanden lämnar vissa grundläggande uppgifter. Vem brukaren av apparaten är, hans syfte med apparaturen och hur han tänker sig uppnå detta syfte kan sägas rent allmänt vara av betydelse för tillståndsfrågan. Förevarande paragraf innehåller därför bestämmelser om att sökanden i skriftlig ansökan skall uppge ändamålet med kamerans användning, beskriva den plats där kameran skall anbringas samt lämna uppgifter om den övervakningsanläggning i vilken den skall ingå.

Vid angivande av ändamålet med kameran bör sökanden lämna uppgifter också om den nytta som kameran kommer att medföra för honom. Sådana uppgifter är nämligen av betydelse vid den provning som företas enligt 7 §.

Risken för intrång i enskildas personliga integritet är i åtskilliga fall beroende av hur en övervakningsanläggning rent faktiskt utformas. Placeringen av kameran, t.ex. dess höjd över markplanet liksom dess prestanda, t.ex. möjligheten att rikta kameran och dess förmåga att förmedla närbilder eller bilder under dåliga ljusförhållanden, är således av intresse vid tillståndsprovningen. Av betydelse är likaså till vilken plats bilder överförs, mottagarapparaturens prestanda, om bilderna bevaras på videoband eller på liknande sätt, vem som har tillgång till bilderna, samt om kameran utgör en del av en mera omfattande övervakningsanläggning.

Enligt 8 § förvaltningslagen (1971:290) åligger det tillståndsmyndigheten att vägleda sökanden om ansökningshandlingen är ofullständig. Av sökanden kan fordras så detaljerade uppgifter att ansökan i princip kan prövas på handlingarna. För att detta skall vara möjligt kan det vara nödvändigt med skisser och fotografier som utvisar vilka områden

som kan beröras av kameran och vad en tilltänkt övervakning i princip kommer att innebära. Är övervakningen mera omfattande eller kan den av annat skäl antas bli särskilt ingripande för den enskilde, kan det därutöver vara nödvändigt för tillståndsmyndigheten att på platsen bilda sig en uppfattning om riskerna för intrång i enskildas personliga integritet.

Vid tillståndsprövningen bör även uppmärksammas om det är möjligt att utesluta eller begränsa de risker, som apparaturens utnyttjande annars kan innebära, utan att därmed ändamålet med apparaturen förfelas. Det är naturligt om kontakter under ärendets beredning förekommer mellan tillståndsmyndigheten och sökanden. Sådana kan fordras t.ex. för att föreskrifter enligt 7 § skall få lämplig utformning. Är myndighet sökande, följer av länsstyrelseinstruktionen att samråd med myndigheten skall ske. Underlåter sökanden i annat fall att efter anmaning inge erforderligt material eller eljest medverka till att länsstyrelsen får de upplysningar som är nödvändiga för ansökans prövning, kan tillstånd inte meddelas. Detta framgår av 6 § med dess krav på att övervakningen skall vara erforderlig och att det skall kunna antas att övervakningen kan företas utan otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet.

6 §

I paragrafen anges förutsättningarna för beviljande av tillstånd.

Enligt kommittéförslaget skulle tillstånd få meddelas endast om övervakningskameran är erforderlig för det uppgivna ändamålet och anledning saknas att anta att otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet skall uppkomma. Kommittén har inte ansett det vara möjligt att i detalj staka ut förutsättningarna för tillstånd bl.a. med hänsyn till de olika uppfattningar som kan råda om vad som avses med personlig integritet. Avsikten är emellertid enligt kommittén att säkerställa att inte endast ekonomiska intressen blir avgörande för frågan om utnyttjande av övervakningsapparat utan att även hänsyn tas till enskildas anspråk att slippa bli utsatta för övervakning.

Under remissbehandlingen har kritik framkommit mot att bestämmelsen om tillståndsprövning är för allmänt hållen för att ge tillfredsställande vägledning. Hovrätten över Skåne och Blekinge menar att det förhållandet att en intresseavvägning skall äga rum och att integritetsintresset i vissa situationer kan komma att åsidosättas mindre väl framgår av den föreslagna lagtexten. Hovrätten anser därför att paragrafen — i all synnerhet som det i denna också används ett så obestämt begrepp som "enskilds personliga integritet" — bör omformuleras, så att ovannämnda förhållanden framgår tydligare. Även SAF, Sveriges industriförbund och SACO/SR är kritiska när det gäller paragrafens

redaktionella utformning. SACO/SR sätter dessutom ifråga om det inte bör utsägas att övervakning i brottsbekämpande syfte normalt skall tillåtas inne i butiker, banker och andra sådana lokalt begränsade inrättningar. Eftersom information härom skall lämnas i lokalen är övervakningen enligt SACO/SR:s mening inte särskilt besvärande från integritetssynpunkt. Utredningen säger visserligen att inte endast ekonomiska intressen får bli avgörande för frågan om TV-övervakning skall vara tillåten. Det ligger emellertid anser SACO/SR i kundernas intresse att övervakningen sker på billigaste möjliga sätt och att svinnet hålls nere.

För egen del ansluter jag mig till dem som kritiserat kommitténs lagtext med hänsyn till att den nu aktuella intresseavvägningen inte framgår tillräckligt klart. I första stycket av paragrafen föreskrivs därför att vid sin prövning av frågan om tillstånd skall länsstyrelsen ta hänsyn dels till sökandens intresse av att få bruka övervakningskameran, dels till det intresse som berörda enskilda kan ha av att övervakning inte förekommer. Tillstånd får meddelas endast om kameran är erforderlig för det uppgivna ändamålet och anledning saknas att anta, att otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet skall uppkomma. Den närmare gränsdragningen kring den enskildes skydd överlämnas emellertid åt rättstillämpningen. Därmed blir det möjligt att låta rådande värderingar under skilda tider och förhållandena öva inflytande på den intresseavvägning som enligt lagen skall företas. Jag vill tillägga att sådana omständigheter som att övervakningen sker t.ex. för att hålla svinnet nere i en affärsrörelse eller i brottsbekämpande syfte inte utan vidare innebär att övervakningen bör tillåtas. Samtidigt vill jag understryka att sådan övervakning ibland direkt kan ligga i deras intresse som blir utsatta för övervakningen t.ex. en anställds behov av skydd mot överfall.

I andra stycket uppställs som förutsättning för att länsstyrelsen skall kunna meddela tillstånd att yttrande har inhämtats från den kommun inom vilken kameran skall brukas. Den principiella utgångspunkten är att övervakning av allmän plats med hjälp av övervakningskamera inte skall få förekomma. Föreligger det ett behov av att kunna utnyttja övervakningskamera, skall övervakning emellertid tillåtas under vissa förutsättningar. Kan apparatens brukande sägas inte innebära någon fara för enskilds personliga integritet eller innebär övervakningen med hänsyn till de intressen som uppstår den inte större intrång för den enskilde än han rimligen bör tåla, får tillstånd att bruka övervakningskamera meddelas. I det enskilda fallet blir det således ofta fråga om en avvägning mellan, å ena sidan, sökandens intresse av att få bruka apparaturen och, å andra sidan, det intresse som allmänheten kan ha av att övervakningen inte förekommer. Lokala synpunkter bör därvid tillmätas betydelse vid en avvägning. Den som är bosatt på viss ort berörs i första hand av över-

vakning som förekommer där. Den lokala inställningen till TV-övervakning måste därför beaktas vid intresseavvägningen.

Datainspektionen har i sitt remissyttrande anfört att det inte klart framgår om kommunens yttrande skall avse endast ortsopinionen i integritetsfrågan eller om även övervakningsintresset skall bevakas. Som jag nyss nämnt är syftet med yttrande från kommunen att inhämta lokala synpunkter. Kommunen skall således enligt min mening primärt inte anlägga synpunkter på behovet för sökanden av att få bruka övervakningskameran. Detta hindrar emellertid inte att kommunen ibland ändå kan ha anledning att gå in även på denna fråga. Detta gäller särskilt i fall då övervakningen berör ett område som kommunen själv ansvarar för.

Enligt 2 § allmänna ordningsstadgan (1956:617) får bl.a. allmän plats inom stadsplanlagt område inte utan tillstånd av polismyndighet användas på sätt som inte överensstämmer med de ändamål för vilken den upplåtits eller anvisats eller som inte är allmänt vedertaget. Innan tillstånd meddelas skall yttrande inhämtas från den kommunala nämnd eller styrelse, som kommunen bestämt. Om denna avstyrker, får tillstånd inte meddelas. Svenska kommunförbundet har i sitt remissyttrande framhållit att den nu beskrivna kommunala vetorätten inte har berörts i betänkandet och att kommittén i vart fall inte har tagit någon hänsyn till den. Enligt förbundets mening synes det inte föreligga någon anledning att i nu aktuella hänseenden begränsa den kommunala vetorätt som föreligger enligt 2 § allmänna ordningsstadgan. För egen del kan jag dela förbundets sålunda framförda uppfattning att det inte finns skäl att i detta sammanhang göra ändring i de regler om tillståndsplikt som gäller enligt 2 § allmänna ordningsstadgan. Skulle därför tillstånd krävas enligt allmänna ordningsstadgan för att få bruka kameran bör ansökan åtföljas av handlingar som utvisar att sådant tillstånd meddelats. Jag vill emellertid framhålla att enligt min mening torde det förhållandet att en allmän plats blir föremål för TV-övervakning knappast medföra att platsen enbart därigenom skall anses bli använd för annat ändamål än det för vilken platsen har upplåtits eller anvisats och inte heller att platsen används på ett sätt som inte är allmänt vedertaget.

För tillstånd förutsätts att övervakningskameran är erforderlig för det ändamål, som sökanden har uppgivit. Har sökanden inte förebringat omständigheter, som utvisar att han har ett klart behov av kameran, skall som nämnts under 5 § ansökan enbart av denna anledning lämnas utan bifall. Är emellertid kameran erforderlig för honom, skall tillstånd meddelas, om anledning saknas att anta att kamerans brukande kan komma att medföra intrång i enskilda personliga integritet. För kameror som utnyttjas i annat syfte än personövervakning men som kan förmedla också en begränsad och från integritetssynpunkt oväsentlig information om personer bör tillstånd därför i regel meddelas. Detta gäller bl.a. de ovan under 1 § omnämnda TV-kamerorna som kan komma att utnyttjas

av SR och de under 4 § behandlade TV-anläggningarna för bevakning av gång- eller körportar. Kan däremot intrång i enskilds personliga integritet befaras, skall tillstånd inte meddelas med mindre sökandens intresse att få bruka apparaturen är så beaktansvärd i jämförelse med integritetsintresset, att intrånget inte kan anses otillbörligt. Vid den intresseavvägning som sålunda skall företas bör även uppmärksammas, i vad mån det är möjligt att genom föreskrifter enligt 7 § utesluta eller begränsa risken för de enskildas integritet i sådan omfattning att övervakningen ej blir otillbörlig.

Som jag tidigare har anfört skall länsstyrelsen vid den intresseavvägning som skall företas enligt paragrafens första stycke beakta dels sökandens intresse av att få bruka kameran, dels det intresse som den enskilde kan ha av att övervakning inte förekommer. I de fall då en övervakningskamera som brukas av arbetsgivare kan riktas mot en arbetsplats som samtidigt är allmän plats, t.ex. en butikslokal bör som jag har anfört i den allmänna motiveringen särskild vikt läggas vid de anställdas uppfattning. En bestämmelse om att yttrande i sådana fall skall inhämtas även från skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder de anställda har därför upptagits i andra meningen av andra stycket.

Denna bestämmelse överensstämmer med vad som är föreskrivet i 56 § 1 mom andra stycket byggnadsstadgan (1959:612). Enligt min mening synes det vara lämpligt att länsstyrelsen vid tillämpningen av 6 § i första hand hör skyddskommittén. Finns inte någon sådan kommitté bör länsstyrelsen inhämta yttrande från skyddsombudet eller om också skyddsombud saknas, vederbörande arbetstagarorganisation.

Det ligger i sakens natur att länsstyrelsen i fall då det är uppenbart att en ansökan skall avslås kan göra detta utan att först ha inhämtat nu berörda yttranden.

7 §

I paragrafen ges regler om vad tillstånd skall avse och vilka föreskrifter de skall innehålla.

Enligt första stycket skall tillstånd avse viss till plats och funktions-sätt bestämd kamera och förenas med föreskrift om hur upplysning om övervakningen skall lämnas. Enligt andra stycket skall tillståndsmyndigheten därutöver meddela de föreskrifter i fråga om upptagning av bilder och i förekommande fall förvaring eller användning av de upptagna materialet som kan anses erforderliga med hänsyn till enskilds personliga integritet.

Tillståndsbeslutet skall avse rätt för sökanden att bruka övervakningskamera för det i ansökan uppgivna ändamålet. Tillståndsprövningen innefattar som framgår av redogörelsen under 6 § en bedömning från fall till fall av de risker för den enskildes integritet som kan antas följa

av bruket av övervakningskamera, bl.a. med hänsyn till kamerans placering och prestanda. Tillståndsbeslutet bör därför begränsas till att avse rätt att utnyttja en från dessa synpunkter bestämd kamera. Ett mera generellt tillstånd att bedriva övervakning, t.ex. på viss ort med visst antal kameror, skall således inte få meddelas. Bestämning av kameran med hänsyn till plats och funktions sätt tar sikte på att förhindra att tillståndsbeslutet omfattar rätt att flytta en kamera till annan plats än som har angivits i ansökan eller att byta ut den mot apparatur med en verkkningsgrad som inte har beaktats vid tillståndsgivningen. För sådana åtgärder bör den som brukar apparaturen söka nytt tillstånd. Platsen bör anges så att både kamerans placering och riktning framgår av beslutet. Hur detaljerade uppgifterna bör vara får bli beroende av vilken vikt som tillagts kamerans placering och inriktning vid tillståndsprövningen. Bestämning av kameran med hänsyn till dess funktions sätt innefattar inte krav på någon mera detaljerad teknisk beskrivning av kameran. Vad som åsyftas är endast en precisering av sådana förhållanden som mera väsentligt påverkar möjligheten till personövervakning. Tillståndet bör inte vara så begränsat att brukaren av kameran inte kan byta ut den mot likvärdig apparatur.

Enligt 3 § får övervakningskamera inte brukas med mindre upplysning därom lämnas genom anslag eller på annat lämpligt sätt. När det gäller kamera för vilken enligt 4 § fordras tillstånd skall länsstyrelsen närmare bestämma hur upplysning om övervakningen skall lämnas till allmänheten. Av den information som lämnas bör det i regel framgå vem brukaren av apparaturen är, för vilket ändamål övervakning sker och vilket område som övervakas. Vilket informations sätt som skall användas för att nå ut med dessa uppgifter till allmänheten får avgöras från fall till fall med hänsyn tagen till det intrång, som övervakningen kan antas medföra för enskildas integritet. Kan inget beaktansvärt intrång befaras genom övervakningen, kan det vara tillräckligt med förhållandevis enkla informationsåtgärder, som t.ex. ett anslag på kameran. Tillstånd skall alltid förenas med föreskrift om hur allmänheten skall upplysas om övervakningen. I andra stycket behandlas föreskrifter som därutöver meddelas, om det är erforderligt med hänsyn till enskilds personliga integritet. Sådana föreskrifter kan i åtskilliga fall utesluta eller begränsa riskerna för enskildas integritet och därigenom göra det möjligt för länsstyrelserna att meddela tillstånd.

De nu nämnda föreskrifterna skall avse upptagning av bilder och förvaring eller användning av det upptagna materialet. Föreskrifterna kan således omfatta såväl bruket av kameran som hanteringen av den information som tas upp med kameran. Som exempel på föreskrifter av först angivna slag kan nämnas att en rörlig kamera skall låsas så att bilder inte kan tas upp från visst område, att tillståndet att bruka kameran skall vara begränsat till viss tid eller att upptagning av bilder

får förekomma endast under viss del av dygnet. Från integritetssynpunkt kan möjligheten att bevara eller ge spridning åt material som tas upp med övervakningskamera innebära särskilda risker. I de fall när sökanden inte har behov av att spela in eller att sprida bilder som förmedlas av en övervakningskamera bör därför i regel föreskrivas att tillståndet inte innefattar rätt att registrera bilder eller att göra dessa tillgängliga för utomstående. Skall sökanden ha rätt att bevara eller att sprida de bilder som tas upp med kameran, fordras närmare föreskrifter om hur informationen skall hanteras, t.ex. hur länge bilderna får bevaras eller vem som får ta del av dem. Gäller tillståndet en myndighet måste beaktas att föreskrifter rörande utlämning av upptaget material inte får inskränka myndighetens skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen.

Efter tillståndsprövningen kan det inträffa olika förhållanden som rubbar förutsättningarna för meddelat tillstånd. Enligt 8 § kan länsstyrelsen i sådana fall meddela ytterligare föreskrifter eller återkalla tillståndet. Länsstyrelsen i Kalmar län har föreslagit att tillståndshavare, som inte längre utnyttjar ett tillstånd till att bruka övervakningskamera skall ha skyldighet att anmäla detta till länsstyrelsen så att tillståndet kan återkallas. Enligt länsstyrelsens mening underlättas ett fullgörande av tillsynsskyldigheten om inaktuella tillstånd bringas att upphöra. Även jag anser att det kan vara lämpligt att tillståndshavare som inte längre utnyttjar sitt tillstånd skall anmäla detta till tillståndsmyndigheten. En sådan skyldighet kan åläggas tillståndshavaren av länsstyrelsen genom beslut i tillståndsärendet. Någon särskild lagbestämmelse härom är inte erforderlig.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift som meddelas enligt förevarande paragraf skall enligt 10 § dömas till böter.

8 §

I paragrafen regleras möjligheterna att meddela tilläggsföreskrifter eller att återkalla tillstånd.

Tillstånd meddelas i princip innan övervakningskamera har tagits i bruk. Det kan därför föreligga svårigheter att redan vid tillståndsprövningen bedöma verkningarna av en kamera och vilka föreskrifter som erfordras med hänsyn till enskilds personliga integritet. Efter tillståndsprövningen kan dessutom inträda ändrade förhållanden som medför att övervakningskamera inte längre är erforderlig eller att otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet uppkommer genom kamerans brukande. Som exempel kan nämnas att den plats som övervakas tas i bruk för annat ändamål. Paragrafen möjliggör därför för länsstyrelsen att meddela tilläggsföreskrifter eller att återkalla tillstånd.

Redan vid tillståndsprövningen bör givetvis en noggrann prövning förekomma av förutsättningarna för tillstånd och av de villkor som bör gälla för övervakning av allmän plats. Den som fått tillstånd att bruka

övervakningskamera måste i princip kunna förlita sig på att tillståndet innebär rätt för honom att utnyttja kameran, om han följer de föreskrifter som har meddelats i tillståndsbeslutet. Ändring av tillståndsbeslut bör därför inte ske utan att det är påkallat av väsentliga motstående intressen. Som förutsättning för rätt att meddela tilläggsföreskrifter eller att återkalla tillstånd har i första stycket uppställts att otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet uppkommer genom kamerans brukande. Vid den inresseavvägning som i detta sammanhang företas måste särskilt beaktas intresset för apparaturens brukare att få fortsätta att utnyttja apparatur som har tagits i bruk efter meddelat tillstånd. I enlighet härmed bör återkallelse av tillstånd tillgripas endast i de fall där föreskrifter inte är tillräckliga för att förhindra otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet.

Möjligheten att tillstånd återkallas torde vid sidan av straffsanktionen i 10 § komma att utgöra ett verksamt medel för att få brukaren av övervakningskamera att följa meddelade föreskrifter. Asidosätter någon föreskrift som är av väsentlig betydelse för enskilds integritet och kan ett upprepande befaras, bör sålunda tillståndet återkallas. Blir detta aktuellt, kan det ibland vara lämpligt att yttrande inhämtas från berörd kommun. Vid återkallelse av tillstånd bör hänsyn tas till det behov brukaren av apparaturen kan ha av tid för avvecklingen av övervakningen. Efter återkallat tillstånd får övervakningskamera nämligen inte vara anbringad så att den kan riktas mot allmän plats. Detta framgår av 4 §.

I andra stycket föreskrivs att tillstånd skall återkallas, om övervakningskamera inte längre är erforderlig för det med tillståndet avsedda ändamålet. Tillståndsprövningen enligt 6 § omfattar ju en bedömning av om övervakningskamera är erforderlig för uppgivet ändamål. Föreligger det inte längre behov av att kunna utnyttja apparaturen för angivet ändamål, har förutsättningar för tillstånd sålunda undanröjts. I sådant fall skall länsstyrelsen alltid återkalla tillståndet. Den som önskar utnyttja apparaturen för annat ändamål har att söka nytt tillstånd. Används apparaturen inte alls bör den tas bort. Som tidigare nämnts kan det vara lämpligt att i tillståndsbeslut föreskriva skyldighet för brukaren av apparaturen att till länsstyrelsen genast anmäla när behov av apparaturen inte längre föreligger.

Den som bryter mot föreskrifter som meddelas med stöd av förevarande paragraf kan enligt 10 § dömas till böter.

9 §

I paragrafen regleras länsstyrelsens tillsyn över TV-övervakning.

För att reglerna om tillstånd skall få avsedd verkan fordras tillsyn över att övervakningskamera inte är anbringad så att den kan riktas mot annan allmän plats än den tillståndet avser liksom att meddelade föreskrifter följs vid användningen av kameran. Det är naturligt att tillsynen

has om hand av den myndighet som svarar för tillståndsgivningen. I paragrafen föreskrivs därför att länsstyrelsen utövar tillsyn över att övervakningskamera inte är anbringad i strid med 4 § samt att de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs.

Kommittén föreslår att i andra stycket upptas en bestämmelse som ger länsstyrelsen rätt att för tillsynen erhålla tillträde till lokal eller annan plats där övervakningskamera är anbringad. Som socialstyrelsen har påpekat bör emellertid den tillsyn som det här är fråga om även omfatta t.ex. kontrollrum varifrån övervakningskameran manövreras samt lokal där monitorer finns. Vidare bör som länsstyrelsen i Stockholms län har förordat polisens medverkan kunna påräknas vid sådan kontroll. Slutligen bör som kommittén har föreslagit länsstyrelsen kunna infordra upplysningar från innehavaren eller brukaren av kameran. I enlighet härmed föreskrivs i andra stycket att innehavaren eller brukaren av övervakningskamera skall bereda länsstyrelsen tillträde till kontrollrum och andra delar av övervakningsanläggningen samt lämna länsstyrelsen de uppgifter styrelsen begär för tillsynen. Att polishandräckning får begäras för tillträde framgår av 11 §.

Tillsynen enligt paragrafen avser endast efterlevnaden av 4 § och de föreskrifter som meddelas enligt 7 och 8 §§. Däremot omfattar tillsynen inte den generella tillämpningen av 2 eller 3 §. Länsstyrelsen har sålunda inte tillsyn över annan apparatur än sådan beträffande vilken tillståndsplikt föreligger eller kan ifrågasättas. Brott mot upplysningsplikten i 3 § beivras på straffrättslig väg enligt 10 § efter utredning i vanlig ordning av polismyndigheten.

För att länsstyrelsen skall ha rätt till tillträde till lokal eller annan plats eller kunna infordra upplysningar enligt andra stycket fordras att sådan apparatur som enligt 1 § är övervakningskamera finns anbringad. Någon mera långtgående rätt till undersökning tillkommer inte länsstyrelsen. Om t.ex. någon inte medger att han har övervakningskamera eller påstår att viss apparatur inte är att anse som övervakningskamera, får därför utredningen om misstänkt brott i förekommande fall ske genom polismyndighetens försorg. Har någon emellertid övervakningskamera anbringad och förekommer anledning att den är tillståndspliktig, så kan länsstyrelsen enligt 11 § förelägga vite vid underlåtenhet att lämna tillträde till lokal eller tillhandahålla upplysning för tillsynen. Utdömmande av vite ankommer på domstol. Härutöver kan som nyss nämnts länsstyrelsen begära polishandräckning för erhållande av tillträde.

10 §

Paragrafen innehåller straffbestämmelser.

Skall regleringen erbjuda den enskilde ett godtagbart rättsskydd fordras uppenbarligen att de bestämmelser som innebär förbud eller

åläggande för den som innehar eller brukar övervakningskamera fördes med vissa sanktioner. I enlighet härmed föreskrivs i paragrafen att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet brukar övervakningskamera utan att upplysning därom lämnas enligt 3 § eller har sådan kamera anbringad i strid med 4 § första stycket eller bryter mot föreskrift som meddelas enligt 7 § eller 8 § första stycket dömes till böter.

Vid tillämpning av 10 § kan vissa konkurrensfrågor uppkomma. Enligt 3 § får övervakningskamera inte brukas med mindre upplysning därom lämnas genom anslag eller på annat sätt. Avser övervakningen allmän plats, skall länsstyrelsen enligt 7 § föreskriva hur allmänheten skall upplysas om övervakningen. 10 § sanktionerar både 3 § och de föreskrifter som meddelas enligt 7 §. Om någon efter tillstånd övervakar allmän plats utan att ha fullgjort upplysningsskyldigheten, föreligger givetvis endast ett brott. Har upplysning inte alls lämnats, utgör bruket av apparaturen brott mot 3 §. Annars faller det sig naturligare att betrakta underlåtenheten som brott mot 7 §. Har någon utan erforderligt tillstånd övervakningskamera anbringad så att den kan riktas mot allmän plats, föreligger brott mot 4 §. Brukas dessutom kamera utan att upplysning lämnas om övervakningen föreligger dessutom brott mot 3 §.

För straffbarhet enligt 10 § fordras att gärningen sker uppsåtligen eller av oaktsamhet. Straffet har bestämts till böter.

11 §

I paragrafen regleras vite.

Enligt paragrafen kan länsstyrelsen ingripa med vitesföreläggande, när det behövs för att förmå innehavare eller brukare av övervakningskamera att medverka vid länsstyrelsens tillsyn. Länsstyrelsen kan dessutom påkalla polishandräckning för tillträde till lokal i kontrollsyfte.

12 §

I paragrafen regleras besvär.

Av 2 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) och 18 § andra stycket allmänna verksstadgan (1965:600) följer, att talan mot länsstyrelsens beslut i tillståndsärendet föres hos regeringen genom besvär. Talan får enligt 11 § förvaltningslagen (1971:290) föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Med hänsyn till dessa allmänna bestämmelser har kommittén inte ansett det vara påkallat att ta upp särskilda besvärbestämmelser i lagen.

Några remissinstanser har emellertid anfört att så primära bestämmelser som föreskrifter om besvärsrätt och besvärmyndighet bör klart anges och intas i lagen om TV-övervakning. Som jag anfört i den allmänna motiveringen anser även jag att det är lämpligt att bestämmelserna om besvär framgår av lagtexten. Jag delar också den uppfattningen som framförs av datainspektionen, nämligen att en motsvarande

besvärsrätt som enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen tillkommer justitiekanslern i integritetssammanhang, där enskilda saknar besvärsrätt, också bör finnas när det gäller beslut enligt den nya lagen om TV-övervakning. I enlighet härmed föreskrivs i paragrafen att talan mot länsstyrelsens beslut föres hos regeringen genom besvär samt att justitiekanslern får föra talan för att tillvarata allmänna intressen.

Övergångsbestämmelser

Den föreslagna lagstiftningen bör träda i kraft den 1 januari 1977. Övervakningskamera som redan finns i bruk vid lagens ikraftträdande bör också omfattas av lagförslagets bestämmelser. För övervakningskamera som vid ikraftträdandet är anbringad så att den kan riktas mot plats som avses i 4 § behövs därför vissa övergångsbestämmelser. I dessa anges att sådan apparatur får brukas utan hinder av 4 §, om tillstånd sökts inom en månad från lagens ikraftträdande. Av bestämmelsen framgår motsättningsvis att anslag etc. om TV-övervakningen däremot måste finnas redan från lagens ikraftträdande.

9 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga förslaget till lag om TV-övervakning.

10 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Förslag till

Lag om TV-övervakning

Härigenom förordnas som följer.

Allmänna bestämmelser

1 §

Denna lag är tillämplig på televisionskamera som är anbringad så att den kan fjärrmanövreras och användas för personövervakning (*övervakningskamera*).

2 §

Övervakningskamera skall brukas med tillbörlig hänsyn till enskilds personliga integritet.

3 §

Övervakningskamera får ej brukas med mindre upplysning därom lämnas genom anslag eller på annat sätt.

Tillstånd

4 §

Övervakningskamera får ej vara anbringad så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten, om icke tillstånd föreligger enligt denna lag att bruka kameran.

Tillstånd meddelas av länsstyrelsen.

5 §

Ansökan om tillstånd göres skriftligen.

I ansökan skall uppgivas ändamålet med kameran. Ansökningen skall innehålla beskrivning av kameran och den plats där kameran skall anbringas samt uppgifter om den övervakningsanläggning i vilken den skall ingå.

6 §

Tillstånd får meddelas endast om övervakningskameran är erforderlig för det uppgivna ändamålet och anledning saknas att antaga, att otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet skall uppkomma.

Innan tillstånd meddelas, skall yttrande inhämtas från den kommun inom vilken kameran skall brukas.

7 §

Tillstånd skall avse viss till plats och funktionssätt bestämd kamera och förenas med föreskrift om hur allmänheten skall upplysas om övervakningen.

I övrigt skall meddelas de föreskrifter i fråga om upptagning av bilder och förvaring eller användning av det upptagna materialet som kan anses erforderliga med hänsyn till enskilds personliga integritet.

8 §

Har tillstånd meddelats att bruka övervakningskamera och uppkommer genom kamerans brukande otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet, äger länsstyrelsen meddela ytterligare föreskrifter eller återkalla tillståndet.

Är övervakningskamera ej längre erforderlig för det med tillståndet avsedda ändamålet skall tillståndet återkallas.

Tillsyn

9 §

Länsstyrelsen utövar tillsyn över att övervakningskamera icke är anbringad i strid med 4 § samt att de föreskrifter som meddelas med stöd av denna lag länder till efterrättelse.

För tillsynen äger länsstyrelsen erhålla tillträde till lokal eller annan plats där övervakningskamera är anbringad och från innehavaren eller brukaren av kameran infordra upplysningar.

Straff m.m.

10 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet brukar övervakningskamera utan att upplysning därom lämnas enligt 3 § eller har sådan kamera anbringad i strid med 4 § första stycket eller bryter mot föreskrift som meddelats enligt 7 § eller 8 § första stycket dömes till böter.

11 §

Underlåter innehavare eller brukare av övervakningskamera att för tillsyn enligt 9 § lämna tillträde till lokal eller tillhandahålla upplysning, får länsstyrelsen förelägga vite.

Denna lag träder i kraft den

Har innan lagen trätt i kraft övervakningskamera anbringats så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten, får kameran, under förutsättning att tillstånd sökts inom en månad från ikraftträdandet, brukas utan hinder av 3 och 4 §§ till dess ansökningen slutligt prövas.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av regeringsprotokollet	5
1 Inledning	5
2 Övervakningsapparaturen	7
3 Gällande rätt m.m.	7
4 Integritetsskyddskommitténs förslag	9
5 Remissyttrandena över förslaget till lag om TV-övervakning	10
6 Föredraganden	14
7 Upprättat lagförslag	21
8 Specialmotivering	21
9 Hemställan	36
10 Beslut	36
<i>Bilaga (Kommitténs förslag)</i>	<i>37</i>

