Justitieutskottets betänkande 1983/84:19

om översyn av lagen om TV-övervakning

Motion

I motion 1983/84:600 av Bengt Kindbom m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts för översyn av lagen om TV-övervakning.

Motionärerna anför att det moderna samhället alltmer bygger på teknisk övervakning av den enskilde. Enligt motionärerna hotas den personliga integriteten, och välfärdsstaten kan även om ambitionerna inte är dessa förvandlas till en överhets- och övervakningsstat. Bakgrunden till motionsönskemålet är den snabba utvecklingen inom data- och videotekniken. Motionärerna pekar på att lagen inte varit föremål för någon översyn sedan tillkomsten år 1977, trots att de tekniska förändringarna varit stora. En utredning bör enligt motionärerna nu tillsättas för att göra en samlad översyn av lagen. Utredningen bör utvärdera gällande bestämmelser och pröva anpassningen till ny teknik. Motionärerna menar vidare att utredningen bör studera länsstyrelsernas praxis i tillståndsgivningen samt föreslå åtgärder för samverkan mellan kommun, länsstyrelse, datainspektionen och andra myndigheter för att täcka hela integritetsskyddsområdet.

Gällande ordning

Frågor om personövervakning med TV-kamera regleras i lagen (1977:20) om TV-övervakning. Den tillkom för att förstärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar i samband med övervakning och bevakning som sker med TV-apparatur (prop. 1975/76:194, JuU 1976/77:14). Enligt lagen skall TV-kamera brukas med tillbörlig hänsyn till de enskildas personliga integritet. Den som använder TV-kamera skall fortlöpande och på ett verksamt sätt upplysa om kameran och dess brukande. Överträdelser av skyldigheten att lämna upplysningar straffas med böter. Dold TV-övervakning är således förenad med straffansvar.

Lagen är tillämplig på TV-kamera som är anbringad så att den, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning (övervakningskamera). Lagen omfattar emellertid inte övervakningskamera som för skyddsändamål används vid anläggning av betydelse från totalförsvarssynpunkt. För att få ha en övervakningskamera anbringad så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller annars nyttjas av allmänheten krävs tillstånd. Som exempel på platser som inte får övervakas utan tillstånd kan nämnas gator, torg samt tunnelbane- och järnvägsstationer. Andra exempel

är tåg, hotell, restauranger och affärslokaler i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till sådana utrymmen.

Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen. Tillstånd får meddelas endast om kameran behövs för det ändamål den skall användas till och det saknas anledning att anta att otillbörligt intrång i de enskildas integritet skall uppkomma. Tillstånd skall förenas med föreskrifter om hur övervakningen får anordnas och hur upplysning om övervakningen skall lämnas. Länsstyrelsen skall också meddela vissa föreskrifter som kan anses erforderliga av hänsyn till de enskildas personliga integritet. Innan tillstånd meddelas skall yttrande inhämtas från den kommun inom vilken kameran skall brukas. Kan en tillståndspliktig kamera riktas mot en arbetsplats, t. ex. i ett varuhus, skall länsstyrelsen också ge exempelvis skyddskommittén på arbetsstället tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen har en fortlöpande tillsyn över lagens efterlevnad och kan ingripa med ändrade föreskrifter eller återkallelse av tillstånd om otillbörligt intrång i de enskildas personliga integritet skulle uppkomma. För att utöva tillsyn har länsstyrelsen bl. a. rätt att få tillträde till övervakningsanläggningen. Den som har en tillståndspliktig TV-kamera utan tillstånd eller som bryter mot länsstyrelsens föreskrifter straffas med böter.

Frågan om arbetsgivares rätt att anordna personövervakning på arbetsplats som inte också är allmän plats har överlämnats till parterna på arbetsmarknaden för att lösas förhandlingsvägen.

Talan mot länsstyrelsens beslut förs hos regeringen genom besvär.

Justitiekanslern (JK) har, i likhet med vad som gäller i andra integritetssammanhang där de enskilda saknar besvärsrätt, rätt att föra talan mot beslut av länsstyrelsen.

Vissa föreskrifter om tillståndsförfarandet ges i förordningen (1977:21) om TV-övervakning. Där regleras bl. a. skyldigheten att expediera beslut enligt lagen om TV-övervakning till JK.

Praxis i tillståndsfrågor

Sedan lagen om TV-övervakning trädde i kraft den 1 juli 1977 har regeringen hittills i ett 30-tal fall prövat besvär av JK mot beslut av länsstyrelser i tillståndsfrågor. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för två ärenden från den senaste tiden som prövats av regeringen efter besvär av JK.

Bakgrunden i det ena fallet var följande. Fastighetsnämnden i Helsingborgs kommun begärde tillstånd enligt lagen om TV-övervakning att använda en fast kamera för övervakning av ingången till en offentlig handikapptoalett i kommunen. Av ansökningen framgick bl. a. att den rörelsehindrade person, som avsåg att besöka toaletten, med hjälp av TV-kamera m. m. skulle kunna få kontakt med vederbörande vakt för att denne på elektronisk väg skulle öppna dörren till toaletten som annars hölls låst.

Länsstyrelsen i Malmöhus län gav fastighetsnämnden tillstånd att bruka

kameran. JK besvärade sig mot beslutet och begärde att tillståndet skulle upphävas. I besvären anförde JK bl. a. att han bedömde övervakning av toalettingången som i hög grad integritetskränkande.

Regeringen (justitiedepartementet) uttalade i sitt beslut den 3 november 1983 (dnr 1948-83) att den ansåg att TV-övervakning av gator, torg och andra sådana platser innebär risker från integritetssynpunkt. Enligt regeringen gällde detta särskilt om, som i det aktuella fallet, övervakningen avsåg platsen kring toalettutrymmen. Övervakning av sådana platser borde därför få förekomma endast då särskilda omständigheter förelåg. Kommunen hade enligt regeringens uppfattning inte visat att sådana särskilda omständigheter förelåg i ärendet. Regeringen upphävde länsstyrelsens beslut.

I det andra fallet var bakgrunden följande. En restauranginnehavare i Malmö begärde tillstånd att bruka en fast TV-kamera för övervakning av ingången till restauranglokalen. Avsikten var att kameran skulle placeras inne i lokalen så att personalen med hjälp av en TV-monitor i restaurangens kök skulle kunna observera när det kom gäster; kameran medförde enligt ansökningen att det kunde finnas en person mindre på varje arbetspass.

Länsstyrelsen i Malmöhus län gav restauranginnehavaren rätt att bruka kameran. JK besvärade sig mot beslutet och anförde bl. a. att någon övervakning med kamera inte var erforderlig för att personalen skulle kunna göras uppmärksam på att en gäst kom till restaurangen. Detta kunde enligt JK:s uppfattning ske med en signalanordning. Eftersom restauranginnehavaren enligt JK inte visat att det förelåg ett klart behov av kameran, begärde JK att tillståndet att bruka kameran upphävdes.

Regeringen uttalade i sitt beslut den 19 januari 1984 (dnr 1947–83) att den ansåg att TV-övervakning av restauranglokaler innebär risker från integritetssynpunkt. Sådan övervakning borde därför få förekomma endast då särskilda omständigheter förelåg. Sökanden hade enligt regeringen inte visat att sådana särskilda omständigheter förelåg i ärendet. Regeringen upphävde länsstyrelsens beslut.

Utredningsförslag

Tvångsmedelskommittén, som har till uppgift att se över bl. a. tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål, avlämnade hösten 1981 delbetänkandet (Ds Ju 1981:22) Hemlig avlyssning m. m. I det föreslog kommittén en ändring i lagen om TV-övervakning. Ändringen innebär att man från lagens tillämpningsområde skulle undanta övervakningskameror som polisen använder för utredning om brott för vilket är föreskrivet endast fängelse.

Narkotikakommissionen (S 1982:09), som tillkallats av regeringen med uppdrag att lämna förslag om samordnade insatser mot narkotikan, lade i september 1983 fram promemorian (PM nr 5) Polisens insatser mot narkotika. I promemorian föreslog kommissionen bl. a. att lagen om TV-övervakning inte skall gälla övervakningskameror som polisen använder vid spaning och utredning av narkotikabrott.

Tvångsmedelskommitténs förslag, som har remissbehandlats, och narkotikakommissionens förslag är beroende på regeringens prövning.

Tidigare riksdagsbehandling

Justitieutskottet behandlade under 1982/83 års riksmöte vid två tillfällen – i november 1982 och i februari 1983 – motioner med samma yrkanden som i den nu aktuella motionen.

Vid det första tillfället skedde remissbehandling. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1982/83:4) avstyrkte utskottet bifall till yrkandet om en översyn av lagen om TV-övervakning. Utskottet anförde därvid att utskottet hyste förståelse för den oro som motionärerna gav till känna inför den tekniska utvecklingens möjligheter till övervakning och kontroll. Utskottet framhöll emellertid samtidigt att lagen om TV-övervakning har till syfte just att förstärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar. Vid remissbehandlingen hade inte gjorts gällande att det förelåg några brister i lagen. Inga önskemål om förändringar hade framförts. Utskottet ansåg inte att de rådande förhållandena gav anledning till några åtgärder från riksdagens sida. Enligt utskottet var det dock angeläget att utvecklingen på området följdes med stor uppmärksamhet, inte minst i förebyggande syfte, och att initiativ till översyn togs när det påkallades av utvecklingen.

Vid det andra tillfället – i februari 1983 – uttalade utskottet (JuU 1982/83:18 s. 4) att utskottet inte fann skäl till någon annan bedömning än den som kommit till uttryck i utskottets betänkande JuU 1982/83:4. Utskottet vidhöll alltså den bedömning utskottet gjorde i november 1982 och avstyrkte bifall till motionen. Riksdagen följde utskottet.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion vari begärs en översyn av lagen (1977:20) om TV-övervakning.

Till stöd för motionsönskemålet anförs att de tekniska förändringarna varit mycket stora sedan lagen tillkom år 1977. De gällande bestämmelserna om TV-övervakning bör därför enligt motionärerna utvärderas och bl. a frågan om reglernas anpassning till ny teknik prövas.

Lagen om TV-övervakning syftar till att stärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar i samband med övervakning och bevakning som sker med TV-apparatur. Ett principiellt straffsanktionerat förbud mot dold TV-övervakning har införts genom lagen. Den som använder en övervakningskamera är sålunda skyldig att fortlöpande och på ett verksamt sätt upplysa om kameran och dess brukande. Enligt lagen skall övervakningskamera brukas med tillbörlig hänsyn till de enskildas personliga integritet. Det krävs tillstånd att ha en övervakningskamera så anbringad att den kan riktas mot platser som är upplåtna för eller annars nyttjas av allmänheten, t. ex. gator, torg och järnvägsstationer. Tillståndsplikten är straffsanktionerad. Tillståndsfrågor prövas av länsstyrelsen, som också har att utöva en fortlöpande tillsyn. Länsstyrelsen skall i samband med att tillstånd ges

meddela föreskrifter om bl. a. hur övervakningen får anordnas och hur upplysningar om övervakningen skall lämnas. Om något otillbörligt intrång i de enskildas personliga integritet skulle uppkomma efter tillståndsbeslutet, får länsstyrelsen återkalla tillståndet eller ändra föreskrifterna. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos regeringen genom besvär. Justitiekanslern har rätt till besvärstalan för att tillvarata allmänna intressen. Regeringen har hittills i ett 30-tal fall prövat besvär av justitiekanslern.

Förslag av tvångsmedelskommittén och narkotikakommissionen, som innebär att övervakningskameror som används i brottsbekämpningssyfte i vissa fall skall undantas från lagens tillämpningsområde, är f. n. beroende av regeringens prövning.

Utskottet behandlade vid två tillfällen under förra riksmötet motionsyrkanden av samma innebörd som yrkandet i den nu förevarande motionen.

Efter remissbehandling avstyrkte utskottet i sitt betänkande (JuU 1982/83:4) i november 1982 bifall till det då aktuella motionsyrkandet om en översyn av lagen om TV-övervakning. Riksdagen följde utskottet.

I betänkandet underströk utskottet att tidigare av utskottet gjorda uttalanden i samband med motioner om telefonavlyssning (JuU 1981/82:35 s. 6 f. och 1981/82:54 s. 4) hade full giltighet även beträffande frågor om bevakning och övervakning med TV-kameror; vad utskottet därvid åsyftade var bl. a. att det är ett viktigt intresse från demokratisk synpunkt att diskussionen om enskildas integritet i förhållande till myndigheterna alltid hålls levande, inte minst mot bakgrund av den utveckling som har lett till att det nu finns teknik som innebär betydligt större risker för integritetskränkningar än tidigare. Utskottet, som förklarade sig hysa förståelse för motionärernas oro inför den tekniska utvecklingens möjligheter till övervakning och kontroll, framhöll emellertid samtidigt att lagen om TV-övervakning har till syfte just att förstärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar. Några brister i den gällande lagstiftningen hade inte yppats under remissbehandlingen och inte heller hade några önskemål framförts om förändringar. Sammanfattningsvis fann utskottet inte att de rådande förhållandena gav anledning till några åtgärder från riksdagens sida. Utskottet uttalade dock att det är angeläget att utvecklingen på området följs med stor uppmärksamhet, inte minst i förebyggande syfte, och att initiativ till översyn tas när det påkallas av utvecklingen.

Med anledning av en ny motion uttalade utskottet i sitt betänkande (JuU 1982/83:18) i februari 1983 att, när frågan om en översyn av lagen om TV-övervakning återkom endast en kort tid efter den senaste riksdagsbehandlingen av ämnet, utskottet inte fann skäl till någon annan bedömning än den som kommit till uttryck i utskottets betänkande JuU 1982/83:4. Utskottet vidhöll alltså den bedömning utskottet gjorde under hösten 1982 och avstyrkte bifall till motionen. Riksdagen följde utskottet.

När frågan nu på nytt återkommer vill utskottet först erinra om sitt tidigare uttalande om vikten från demokratisk synpunkt av att diskussionen om

enskildas integritet i förhållande till myndigheterna alltid hålls levande. Detta gäller särskilt på ett område som det förevarande där – såsom motionärerna säger – utvecklingen lett till att det nu finns teknik som innebär betydligt större risker för integritetskränkningar än tidigare. Utskottet, som under ärendets beredning tagit del av regeringens praxis i tillståndsfrågor, saknar emellertid skäl att göra annan bedömning i saken än utskottet gjorde under förra riksmötet. I det sagda ligger att utskottet också vidhåller uppfattningen att det är angeläget att utvecklingen på området följs med stor uppmärksamhet. Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1983/84:600.

Stockholm den 13 mars 1984

På justitieutskottets vägnar
LISA MATTSON

Närvarande: Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Arne Svensson (m), Gunilla André (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s) och Inger Wickzén (m).

Reservation

Karin Söder (c) och Gunilla André (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "När frågan" och slutar på s. 6 med "till motionen" bort ha följande lydelse.

När utskottet åter behandlar frågan om en översyn av lagen om TV-övervakning finns det enligt utskottets mening skäl som talar för att man nu bör inta en annan hållning till motionsönskemålet än vid föregående tillfällen. Den snabba tekniska utvecklingen öppnar fortlöpande nya möjligheter till kontroll och övervakning på ett sätt som statsmakterna inte på ett tillfredsställande sätt längre kan överblicka. Det är ofrånkomligt att den enskildes personliga integritet kan komma att hotas genom utvecklingen av alltmer avancerade tekniska hjälpmedel för bl. a. lagring och överföring av information. Trots dessa tekniska förändringar har lagen om TV-övervakning inte varit föremål för någon översyn; lagen kan i vissa hänseenden anses föråldrad. Utskottet anser därför i likhet med motionärerna att tiden är mogen för en samlad översyn av lagen om TV-övervakning. Utredningsarbetet bör ske i syfte att utvärdera tillämpningen av lagen och att pröva anpassningen av lagens regelsystem till ny teknik; härvidlag bör särskilt

uppmärksammas de ökade riskerna för integritetskränkningar. Utskottet vill i detta hänseende betona vikten av framförhållning i arbetet. Under utredningsarbetet bör vidare uppmärksammas det alltmer utbredda bruket av TV-övervakning. Utskottet vill härvidlag hänvisa till att utskottet redan i samband med lagens tillkomst uttalat sig för en restriktiv användning av TV-övervakning i samhället. Vidare bör frågan om samverkan mellan länsstyrelse, kommun, datainspektionen och andra myndigheter övervägas för att hela integritetsskyddsområdet skall täckas. Det bör ankomma på regeringen att besluta om formerna för utredningsarbetet.

Vad utskottet anfört med anledning av motionen bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med anledning av motion 1983/84:600 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en översyn av lagen om TV-övervakning.

minab/gotab 78047 Stockholm 1984