Justitieutskottets betänkande

1981/82:9

om lagstiftningen rörande TV-övervakning

Motion

I motion 1980/81:1574 av Åke Polstam (c) hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om översyn av lagen om TV-övervakning i enlighet med det i motionen anförda.

Motionären framhåller att riksdagen i anslutning till att lagen om TV-övervakning antogs underströk vikten av att informationen till allmänheten om förekommande TV-övervakning görs effektiv och lämnas fortlöpande. Enligt motionärens uppfattning har informationen inte blivit sådan när det gäller TV-övervakning av allmänna platser. Härvidlag anför motionären att polisen vid många allmänna platser har en omfattande TV-övervakning som allmänheten inte har någon kännedom om.

Till stöd för översynsyrkandet påtalar motionären vidare att frågor om tillstånd till TV-övervakning skall prövas av länsstyrelsen. Denna ordning – med 24 olika tillståndsmyndigheter – leder enligt motionären till olikheter i praxis, vilket inte är tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt.

Gällande ordning m. m.

Riksdagen antog år 1976 en lag om TV-övervakning (prop. 1975/76:194, JuU 1976/77:14, rskr 1976/77:93, SFS 1977:20). Lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1977, syftar till att förstärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar i samband med övervakning och bevakning som sker med utnyttjande av TV-apparatur. Viss ändring – berörande s. k. TV-backspeglar – beslutades år 1979 (prop. 1978/79:111, JuU 35, rskr 365, SFS 1979:333).

Genom lagen har införts ett principiellt, straffsanktionerat förbud mot dold TV-övervakning. Det åligger den som brukar övervakningskamera att fortlöpande och på verksamt sätt upplysa om kameran och dess brukande. Kravet på effektiv information underströks särskilt vid lagens tillkomst, se prop. 1975/76:194 s. 23 och JuU 1976/77:14 s. 7 och 18.

Utanför lagen faller övervakningskamera som för skyddsändamål används vid anläggning av betydelse från totalförsvarssynpunkt. För brukande av övervakningskamera som kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten gäller ett straffsanktionerat tillståndstvång. Detta gäller såväl för statliga och kommunala myndigheter som för näringsidkare o. d. Beskrivningen av platsen mot vilken kameran kan riktas anknyter till den innebörd som brukar tilläggas begreppet allmän plats i straffrättsliga sammanhang. Som exempel på sådan plats kan nämnas gata, torg samt

tunnelbane- och järnvägsstation. Även tåg, hotell, restauranger, affärslokaler m. m. innefattas i begreppet allmän plats i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till sådana utrymmen.

Fråga om tillstånd prövas av länsstyrelsen. Tillstånd får meddelas endast om kameran är erforderlig och anledning saknas att anta att otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet skall uppkomma. Tillstånd skall förenas med de föreskrifter i olika avseenden som betingas av hänsynen till enskilds personliga integritet. Innan tillstånd meddelas skall yttrande inhämtas från den kommun inom vilken kameran skall brukas. Kan en tillståndspliktig kamera riktas mot arbetsplats, t. ex. i ett varuhus, skall länsstyrelsen också inhämta de anställdas mening. Vidare gäller en ordning med fortlöpande tillsyn från länsstyrelsens sida kombinerad med möjligheter för länsstyrelsen att ingripa med föreskrifter eller återkallelse av tillstånd om otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet skulle uppkomma.

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.

I likhet med vad som skett i datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen har justitiekanslern givits rätt att föra talan mot länsstyrelsens beslut för att ta till vara allmänna intressen. Härvidlag syftades på integritetssammanhang, där de enskilda saknar besvärsrätt. I lagstiftningsärendet framhölls bl. a. att man genom en sådan ordning vinner den fördelen att justitiekanslern kan verka för en mer enhetlig tillämpning av de nya föreskrifterna.

Vissa föreskrifter, bl. a. i fråga om avgift för handläggning hos länsstyrelsen av ansökan om tillstånd, ges i förordningen (1977:21) om TV-övervakning.

Remissyttrande

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från justitiekanslern.

Justitiekanslern finner det som anförts i motionen inte ge anledning till någon översyn av lagen. I de båda avseenden som tas upp i motionen anför justitiekanslern följande.

Polisens TV-övervakning

Vad först gäller polisens TV-övervakning av allmänna platser har jag från rikspolisstyrelsen inhämtat, att trafikövervakning med TV-kameror förekommer endast i Stockholm och Göteborg. I Stockholm förekommer dessutom TV-övervakning för upprätthållande av ordning i tunnelbanan. Slutligen förekommer det runt om i landet övervakning av entréer, arrestintag och garageportar vid polishusen.

Vad gäller TV-övervakningen av polishusen är denna begränsad så att inte

större områden står under uppsikt än som erfordras för att ändamålet med övervakningen skall kunna uppnås. Skulle någon länsstyrelse ha meddelat tillstånd, som enligt justitiekanslerns mening medger en övervakning som inte är begränsad på nyss angivet sätt, anför justitiekanslern besvär hos regeringen. Vid polishusen torde regelmässigt ha föreskrivits, att underrättelse om övervakningen skall lämnas genom anslag.

Likaså torde vid övervakade tunnelbanestationer finnas anslag om övervakningen, anslag som dock förmodligen inte observeras av flertalet trafikanter.

I fråga om trafikövervakningen är det självfallet betydligt svårare att hålla allmänheten underrättad om övervakningen. I Stockholm sträcker sig ett sådant övervakat område från Nybroplan till Skeppsbron och Slussen. Om alla trafikanter som beger sig in i området skulle uppmärksamgöras på övervakningen, skulle krävas ett mycket stort antal stora skyltar, något som kanske skulle vålla betänkligheter ur bl. a. trafiksäkerhetssynpunkt. I allmänhet har trafikövervakning med TV-kamera tillkännagivits genom annonsering. Inte heller detta innebär i praktiken att allmänheten hålles underrättad. I så fall skulle annonseringen behöva upprepas ofta.

De områden som bevakas av polis genom TV-övervakning är enligt min mening i det stora flertalet fall tillfredsställande markerade genom anslag. Endast i de fall, trafikövervakning, som gäller stora områden med tät trafik, måste upplysning om övervakningen av praktiska skäl lämnas på annat sätt. Å andra sidan är dessa områden få och belägna i de två största städerna och möjligheten att övervaka enskilda personer torde vara begränsad. Jag delar således inte uppfattningen i motionen att polisen vid många allmänna platser har omfattande TV-övervakning, som allmänheten inte har kännedom om.

Tillståndsmyndigheten

Jag vet inte vad som åsyftas med uttalandet i motionen att det inte är tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt, att vi har 24 olika tillståndsmyndigheter med lite olika praxis. Som exempel anförs att två konkurrerande affärer, som ligger nära varandra men på var sin sida om länsgränsen, kan ha olika föreskrifter om TV-övervakningen. Just när det gäller TV-övervakning i butikslokaler, lär väl inte möjligheterna till varierande praxis vara stora. Att sedan den språkliga utformningen av beslut i skilda länsstyrelser kan bli olika är en annan sak.

Om avsikten med motionen är att tillståndsgivningen skulle flyttas från länsstyrelserna till någon central myndighet, skulle naturligtvis risken för varierande praxis bli mindre. Å andra sidan krävs ofta före tillståndsgivning besök på platsen. Detta skulle komma att i hög grad försvåras om tillståndsgivningen centraliseras. Likadant blir förhållandet med den tillsynsskyldighet som nu enligt 9 § lagen om TV-övervakning åligger länsstyrelsen.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet motion 1980/81:1574 vari begärs en översyn av lagen (1977:20) om TV-övervakning.

Till stöd för önskemålet om översyn framhålls i motionen dels att informationen till allmänheten om TV-övervakning av allmänna platser (polisens övervakning) inte blivit sådan som förutsattes vid lagens tillkomst, dels att gällande ordning med 24 olika tillståndsmyndigheter (länsstyrelsen) leder till olikheter i praxis, vilket är otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt.

Lagen om TV-övervakning syftar till att stärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar i samband med övervakning och bevakning som sker med utnyttjande av TV-apparatur. Genom lagen har införts ett principiellt, straffsanktionerat förbud mot dold TV-övervakning. Det åligger den som brukar en övervakningskamera att fortlöpande och på verksamt sätt upplysa om kameran och dess brukande. För brukande av övervakningskamera som kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten gäller ett straffsanktionerat tillståndstvång. Fråga om tillstånd prövas av länsstyrelsen, som också har att utöva en fortlöpande tillsyn. Talan mot länsstyrelsens beslut förs hos regeringen genom besvär. Justitiekanslern har rätt att föra talan mot länsstyrelsens beslut för att ta till vara allmänna intressen.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från justitiekanslern. Han finner det som har anförts i motionen inte ge anledning till någon översyn av lagen.

I fråga om polisens trafikövervakning med TV-kameror medger justitiekanslern att svårigheter föreligger att hålla allmänheten underrättad. Denna form av övervakning tillkännages enligt justitiekanslern i regel genom annonsering, vilket emellertid i praktiken inte leder till att allmänheten hålls underrättad. Emellertid, konstaterar justitiekanslern, är de områden där sådan övervakning förekommer få och belägna i de två största städerna, och möjligheten att i dessa sammanhang övervaka enskilda personer torde vara begränsad.

Vad gäller invändningen mot att tillståndsfrågorna handläggs regionalt av länsstyrelserna påpekar justitiekanslern bl. a. att det före tillståndsgivningen ofta behövs besök på platsen. I detta hänseende skulle enligt justitiekanslern uppkomma svårigheter om tillståndsgivningen centraliserades.

Utskottet vill instämma med motionären så till vida att utskottet känner en viss tveksamhet inför frågan om informationen till allmänheten om polisens trafikövervakning sker på sådant sätt som förutsattes vid lagens tillkomst. Såsom justitiekanslern uttalar måste upplysning om denna form av TV-övervakning av praktiska skäl lämnas på annat sätt än genom anslag. Enligt vad utskottet inhämtat lämnas den i Stockholms polisdistrikt enbart genom annons i två dagstidningar en gång om året. Med hänsyn till lagstiftningens

syfte att bereda skydd mot integritetskränkningar och med beaktande av det stora intresse som informationsfrågan tilldrog sig vid lagens tillkomst anser sig utskottet kunna utgå från att man vid den fortsatta tillämpningen av lagen tar till vara alla praktiska möjligheter som står till buds att göra informationen om förekommande TV-övervakning effektiv och kontinuerlig. Någon åtgärd från riksdagens sida i detta hänseende erfordras inte.

När det gäller invändningen mot ordningen med ett stort antal tillståndsmyndigheter delar utskottet justitiekanslerns uppfattning. En centralisering skulle onekligen försvåra handläggningen av tillståndsärenden och den tillsyn som skall ske. I sammanhanget vill utskottet erinra om att ojämnheter i den praktiska tillämpningen kan undanröjas genom den centrala besvärsprövning som förlagts till regeringen; som framgår av redogörelsen i det föregående har justitiekanslern särskilda möjligheter i detta hänseende. Inte heller i denna del bör motionen leda till någon åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1980/81:1574.

Stockholm den 3 november 1981

På justitieutskottets vägnar
BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s) och Stina Eliasson (c).