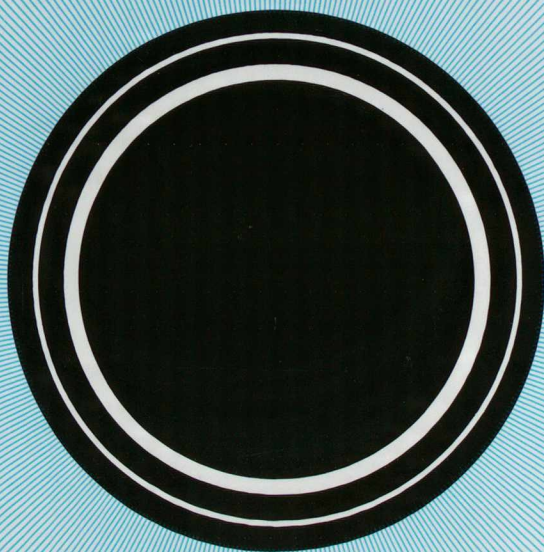


OPTISK-ELEKTRONISK ÖVERVAKNING



Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014

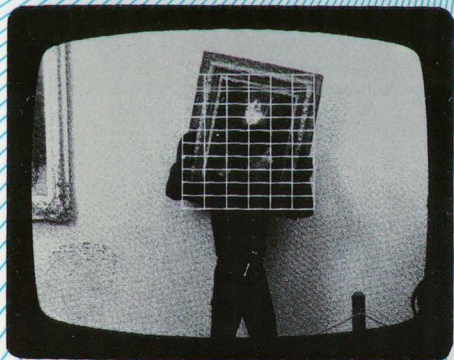
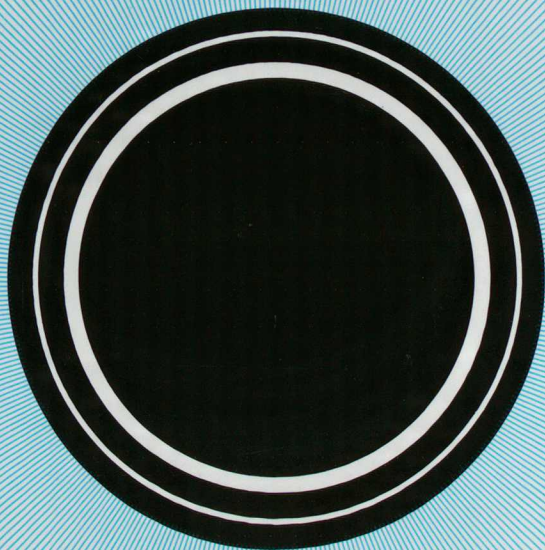


National Library
of Sweden

Betänkande av utredningen om
TV-övervakning m.m.

SOU 1987:14

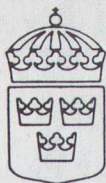
OPTISK-ELEKTRONISK ÖVERVAKNING



Betänkande av utredningen om
TV-övervakning m.m.

SOU 1987:14

Sou B
1987:24



Statens offentliga utredningar

1987:74

Justitiedepartementet

Optisk-elektronisk övervakning

Betänkande av utredningen om TV-övervakning m.m.
Stockholm 1987

Beställningsadress:

Allmänna Förlaget

Kundtjänst

106 47 Stockholm

Tel: 08/739 96 30

Allmänna Förlagets bokhandel

Informationsbokhandeln

Malmtorgsgatan 5, Stockholm

Beställare som är berättigade till remissexemplar
eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 Stockholm

Tel: 08/763 23 20 Telefondid 8.10–12.00 (externt och internt)

08/763 10 05 12.00–16.00 (endast internt)

ISBN 91-38-10106-8

ISSN 0375-250X

Omslagsid : Bengt Almebäck

Till statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Den 29 augusti 1985 bemyndigade regeringen chefen för justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagen om TV-övervakning. Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 10 september 1985 som utredare hovrättslagmannen Erland Aspelin.

Att som sakkunniga biträda utredaren förordnades den 18 november 1985 numera statssekreteraren Sten Heckscher och stadssekreteraren Torsten Lilja.

Den 30 oktober 1987 entledigades Heckscher.

Till experter förordnades den 27 november 1985 förste länsassessorn Claes-Herman Scheutz, den 5 september 1986 kanslirådet Ulf Berg och den 15 december 1986 docenten Eric Dyring.

Till sekreterare förordnades den 1 november 1985 dåvarande hovrättsassessorn Bengt Sagnert.

Den 23 februari 1986 entledigades Sagnert och som ny sekreterare förordnades den 24 februari 1986 kammarrättsassessorn Bengt Almebäck.

Utredningen har antagit namnet utredningen om TV-övervakning m.m.

Till utredningen har från justitiedepartementet överlämnats en den 15 november 1985 upprättad sammanställning av de tillstånd till TV-övervakning som länsstyrelserna meddelat sedan lagen (1977:20) om TV-övervakning trädde i kraft. Sammanställningen har jämte bl.a. regeringens beslut t.o.m. september månad 1987 i ärenden om tillstånd till TV-övervakning ingått i utredningens kartläggning av hur lagen har tillämpats.

Under sitt arbete har utredaren och sekreteraren genom besök eller på annat sätt haft kontakter med centrala verk, länsstyrelser, kommuner samt företrädare för näringslivet. Bl.a. har besök gjorts hos riksdagens ombudsmän, justitiekanslern, riksåklagaren, överbefälhavarens säkerhetsavdelning, Försvarets forskningsanstalt i Linköping, generaltullstyrelsen, datainspektionen, bankinspektionen, Statens strålskyddsinstitut samt länsstyrelserna i Stockholms län, Göteborgs och Bohus län, Malmöhus län och Västerbottens län.

Utredningen har även haft överläggningar med bl.a. professorn Kjell Lindström och adjungerade professorn Lars-Åke Svensson, avdelningen för elektrisk mätteknik vid Lunds tekniska högskola. Utredaren och sekreteraren har under tiden den 6-8 april 1987 i London besökt en internationell utställning och konferens om brandskydd och säkerhetsfrågor.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 1987:74) Optisk-elektronisk övervakning. I betänkandet lämnas förslag till en ny lag om optisk-elektronisk övervakning som föreslås ersätta den nuvarande lagen om TV-övervakning. Lagen skall gälla all personövervakning med TV-kamera eller annat optiskt-elektroniskt instrument som inte manövreras på den plats där instrumentet finns. Personövervakning av plats dit allmänheten äger tillträde får enligt en huvudregel tillåtas endast om den sker öppet och tillgodoser vissa skyddsvärda ändamål. Överklagande av tillståndsbeslut flyttas över från regeringen till kammarrätterna med regeringsrätten som högsta instans. Sekretessregler införs i lagen och samordning sker med datalagstiftningen och strålskyddslagstiftningen. Vid sidan om lagen skall gälla regler i 27 kap. rättegångsbalken som gör det möjligt för polisen att vid förundersökning av allvarligare brott anordna dold personövervakning med optiskt-elektroniskt instrument.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i januari 1988

Erland Aspelin

Bengt Almebäck

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	9
<i>Teknisk och fysikalisk ordlista med förklaringar</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	15
<i>Författningsförslag</i>	21
1. Förslag till lag om optisk-elektronisk övervakning	21
2. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	25
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål	26
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall	28
5. Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)	30
6. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	31
1 <i>Bakgrund och direktiv</i>	33
1.1 Förarbeten till nuvarande lagstiftning	33
1.2 Förslag till ändringar i lagen och uttalanden av JO	34
1.3 Riksdagsuttalanden i frågor om TV-övervakning	35
1.4 Utredningens direktiv	37
2 <i>Rättslig reglering av skyddet för den personliga integriteten</i> ...	43
2.1 Allmänt om integritet	43
2.1.1 Inledning	43
2.1.2 Historisk belysning av integritetsskyddet	43
2.1.3 Person- och personlighetsrätt	45
2.1.4 Avvägning mellan personlighetsskyddet och samhällskontrollen	46
2.2 Svensk rätt	48
2.2.1 Inledning	48
2.2.2 Grundlagsskyddet för personlig integritet	51
2.2.3 Begränsningar i grundlagsskyddet	52
2.2.4 Skyddet för personlig integritet enligt annan lag än grundlag	55
2.2.4.1 Skyddet enligt lagen om TV-övervakning	56

2.2.4.2	Lagar om skydd mot fotografering och mot spridning av enskild persons bild	58
2.3	Utländsk rätt	59
2.3.1	Inledning	59
2.3.2	Reglerad och oreglerad personövervakning med optisk apparatur i vissa länder	60
3	<i>Optisk och elektronisk övervakning i dag och i framtiden</i>	67
3.1	Inledning	67
3.2	Optisk och elektronisk apparatur	71
3.2.1	Kameror med fotografisk film som bildsensor	71
3.2.2	Kameror med elektroniska bildsensorer	72
3.2.2.1	TV/videokamera med högspänningsrör	72
3.2.2.2	Mikroelektroniska kameror	74
3.2.3	Värmekameror	78
3.2.4	Laserteknik	79
3.2.5	Röntgenteknik	80
3.2.6	Fiberoptik	81
3.2.7	Övrig optisk och elektronisk apparatur	81
3.3	Bildbehandlingsapparatur	82
3.4	Den närmaste framtidens utveckling av optisk-elektronisk apparatur	86
4	<i>Lagen om TV-övervakning och dess tillämpning</i>	89
4.1	Lagen om TV-övervakning	89
4.2	Regeringens avgöranden i besvärssärenden enligt lagen om TV-övervakning	92
4.2.1	Inledning	92
4.2.2	Allmänt om besvärssärendena	93
4.2.3	Vissa principfrågor	93
	ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	95
5	<i>Allmänna förutsättningar</i>	95
5.1	Inledning	95
5.2	Förutsättningar för att tillåta optisk-elektronisk personövervakning	97
5.3	Upplysnings- och tillståndskravet	99
6	<i>Ändamål och kriterier</i>	103
6.1	Inledning	103
6.2	Ändamål	103
6.2.1	Förebyggande av brott	103
6.2.2	Förebyggande av olycksfall	107
6.2.3	Med brott och olycksfall jämförbara ändamål	108
6.2.4	Annat än skyddsändamål	108

6.3	Kriterier	109
6.3.1	Personövervakning	109
6.3.2	Plats dit allmänheten äger tillträde	111
6.3.3	Övervakningsutrustningen	114
7	<i>Optisk-elektronisk personövervakning vid förundersökning rörande brott m.m.</i>	119
8	<i>Optisk-elektronisk personövervakning i förhållande till datalagen och upphovsrättslagen</i>	125
8.1	Register enligt datalagen	125
8.2	Upphovsrätten	129
9	<i>Sekretess</i>	133
9.1	Sekretess i allmän och enskild verksamhet för uppgifter om personövervakning	133
9.2	Reglering av tystnadsplikten vid personövervakning	134
9.3	Sekretess för uppgifter som hänför sig till ärenden om tillstånd eller tillsyn	136
10	<i>Övriga frågor</i>	139
10.1	Handläggning av ärenden om tillstånd och tillsyn	139
10.1.1	Nuvarande ordning	139
10.1.2	Förändringar och effektivisering av länsstyrelsens tillstånds- och tillsynsverksamhet	141
10.2	Kommunernas roll	143
10.3	Överklagande av beslut	146
10.4	Näringsrättsliga åtgärder	149
10.5	Straff- och vitesbestämmelser m.m.	150
10.5.1	Straff och förverkande	150
10.5.2	Vitesbestämmelser	152
11	<i>Uppskattnings av kostnader för förslagets genomförande</i>	153
12	<i>Specialmotivering</i>	155
12.1	Förslaget till lag om optisk-elektronisk övervakning	155
12.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	169
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål	170
12.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall	171
12.5	Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)	172
12.6	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	172

Bilagor

1.	Till avsnitt 3	175
2.	Till avsnitt 4	191
	Sammanställning av regeringens besvärssärenden enligt lagen om TV-övervakning	
	1 Idrottsanläggningar	
	2 Restauranger och hotell	
	3 Banker	
	4 Industrianläggningar	
	5 Polisstationer	
	6 Mindre och medelstora butiker	
	7 Bensinstationer	
	8 Utställningslokaler	
	9 Kyrkor	
	10 Sjukhus	
	11 Konferenslokaler	
	12 Andra myndigheter	
	13 Övriga bevakningsobjekt	
3.	Till avsnitt 10.1.1	209
4.	Lagen (1977:20) om TV-övervakning	215

Förkortningar

ADB	Automatisk databehandling
AFS	Arbeterskyddsstyrelsens författningssamling
AOst	Allmänna ordningsstadgan (1956:617)
BrB	Brottsbalken
ByL	Byggnadslagen (1947:385)
CCD	Charge-coupled device
DOK	Data- och offentlighetskommittén
Ds Ju	Departementsserien, Justitiedepartementet
Hz	Hertz (svängningsenhet)
IR	Infraröd
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JuU	Justitieutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
LAS	Lagen (1956:618) om allmänna sammankomster
Laser	Light amplification by stimulated emission of radiation
LU	Lagutskottet
MBL	Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
NJA	Nytt juridiskt arkiv I
nm	Nanometer (måttenheter)
prop.	Regeringens proposition
PBL	Plan- och bygglag (1987:10, omtryckt 1987:246)
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RPS	Rikspolisstyrelsen
rskr.	Riksdagens skrivelse
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SFS	Svensk författningssamling
SSI	Statens strålskyddsinstitut
SSI FS	Statens strålskyddsinstituts författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
TFG	Tjänstemeddelanden för försvarsmakten

Teknisk och fysikalisk ordlista med förklaringar

ADB

Automatisk databehandling (maskinell bearbetning av data i elektroniska beräkningsmaskiner, datorer).

Absorption

Försvagning eller utsläckning av t.ex. ljusenergi. Graden av absorption bestäms av det infallande ljusets våglängd i växelverkan med den absorberande substansens kemiska sammansättning.

Bildsensor

En elektronisk enhet, t.ex. i en kamera för registrering av ljus och annan elektromagnetisk strålning.

CCD

Charge-coupled device; laddningskopplad elektronisk krets som vanligen utgör bildsensorn i en elektronisk kamera.

Chip

En inom mikroelektroniken allmänt förekommande benämning på en sammansättning av elektroniska komponenter (integrerad krets). Kretsen, som vanligen tillverkas av kisel, kan vara några tiondels millimeter stor och innehåller alla för en viss funktion behövliga komponenter. Det kan här röra sig om flera tusen komponenter.

Digital

Odelbar enhet. Dataspråkets kombinerade serier av ettor och nollor, som utgörs av elektriska pulser eller spänningstillstånd, är exempel på digitala värden.

Elektromagnetisk strålning

Strålning som består av en elektromagnetisk fältvåg fortplantad med ljusets hastighet. Den elektromagnetiska strålningen omfattar bl.a. radiofrekvent

strålning, infraröd strålning, det synliga ljusets strålning, ultraviolett strålning, röntgen- och gammastrålning.

Elektronisk

Benämning på något (t.ex. apparat, instrument) som byggt upp för att styra och reglera svaga elektriska strömmar.

Gammastrålning

Elektromagnetisk strålning med hög energi (kort våglängd) som avges från en atomkärna när vissa radioaktiva ämnen sönderfaller.

Hologram

Verkligt tredimensionell bild framställd med hjälp av ljus, som sänds ut av en laser.

Icke-joniserande strålning

Strålning som inte ger upphov till jonisation i det material som den tränger in i (t.ex. det synliga ljusets strålning, infraröd strålning, radiofrekvent strålning samt ultraljud).

Infraljud

Ljud med lägre frekvens än den som kan uppfattas av människoörat. Gränsen går vid 20 Hz (svängningar per sekund).

Infraröd (IR) strålning

IR-strålning, den del av det elektromagnetiska strålningsområdet som sträcker sig från det röda ljusets gräns till radiofrekvent strålning.

Joniserande strålning

Strålning som ger upphov till joner i det material som den tränger in i (t.ex. alfa-, beta- samt gamma- och röntgenstrålning).

Laser

Förkortning av Light Amplification by Stimulated Emission of Radiation. Ljusförstärkning genom stimulerad emission. Ljuset uppstår då atomer avger sin energi efter att ha stimulerats av fotoner (energikvanta av elektromagnetisk strålning) med exakt rätt energi.

Ljus

Elektromagnetisk strålning som ger synförmimmelser. Ljus alstras när elektroner i en atom eller molekyl faller tillbaka in till en inre elektronbana

från en yttre, till vilken den förts p.g.a. påverkan utifrån, t.ex. hög temperatur eller elektronisk urladdning. Härmed frigörs ett visst energivärde som kallas ett ljuskvantum eller en foton.

Mikrometer

En miljondels meter. Måttenheter för att bl.a. ange elektromagnetiska vågor-
nas längd.

Mikroprocessor

Beräkningsenhet i minidator, som består av ett enda chip och som kan
rymmas på en yta av några mm².

Nanometer

En miljarddels meter. Måttenheter för att bl.a. ange mycket korta våglängder
av elektromagnetisk strålning.

Optik

Läran om ljuset. Vanligen indelas optiken i geometrisk, fysikalisk och i
kvantoptiken, som handlar om studiet av ljusets natur som partikelstrål-
ning. I överförd bemärkelse avses med optik även optiska element i olika
instrument och apparater; t.ex. kameraoptik, fiberoptik, laseroptik, rönt-
genoptik.

Optisk

Något som tillhör optiken.

Optisk strålning

Elektromagnetisk strålning, som från strålskyddssynpunkt och biologisk
synpunkt täcker våglängdsspektret från 100 nm till 1 mm, och som svarar
mot ultraviolett strålning, synlig strålning och infraröd strålning.

Röntgenstrålning

Mycket kortvågig elektromagnetisk strålning av samma natur som ljuset
men med förmåga att tränga igenom täta material.

Sensor

Apparat eller instrument för registrering av elektromagnetiska eller akustis-
ka vågor.

Sonar

Apparat eller instrument som alstrar och mäter ljudvågor i vatten och kan
sagas motsvara radarns funktioner i luften.

Ultraljud

Ljud med högre frekvens än den som kan uppfattas av människoörat.
Gränsen går vid 20 000 Hz (svängningar per sekund).

Sammanfattning

Sedan 1977 har vi i Sverige en lag om TV-övervakning. Lagens syfte är att ge enskilda ett långtgående skydd mot integritetskränkningar. Dess huvudprincip är att övervakningen med TV-kamera inte i något fall får vara dold och att länsstyrelsens tillstånd krävs för att få övervaka plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten.

Danmark och Sverige är hittills de enda länder i Europa som lagstiftat om skydd mot integritetskränkningar med optisk apparatur på allmän plats. En allt snabbare utveckling av optisk-elektronisk teknik i förening med allt mer avancerad datorteknik för bl.a. bildbehandling har väckt frågan inom flera länder om behovet av integritetsskydd mot olika slags tillämpningar av dessa tekniker.

Under de tio år som lagen om TV-övervakning funnits har den tekniska utvecklingen nått så långt att integritetsskyddet enligt lagen riskerar att gå förlorat om bestämmelserna i den inte anpassas till den moderna tekniken. Det är en av anledningarna till utredningsuppdraget. En annan anledning är att tiden ansetts mogen för en undersökning av hur lagen har tillämpats.

De huvudfrågor som utredningen haft att ta ställning till har varit dessa.

- ☐ Kan lagen anpassas till en fortgående teknisk utveckling.
- ☐ Kan lagen garantera medborgarna tillfredsställande skydd mot integritetskränkningar.
- ☐ Kan polisens och andra myndigheters användning av optisk och elektronisk övervakningsutrustning få en från integritets- och effektivitetssynpunkt lämplig och ändamålsenlig reglering i lag.

Utredningen har vidare haft att pröva vilket inflytande kommunerna och arbetstagarerna bör ha över den TV-övervakning som kan beröra dem. Genom den utformning lagen fått har det inte varit påkallat att vidta särskilda åtgärder för att stärka dessa intressenters inflytande över tillståndsprövningen enligt lagen. Även frågor om länsstyrelsens handläggning av ärenden om TV-övervakning och om ordningen för att överklaga beslut i sådana ärenden har behandlats. Härtill kommer att utredningen behandlat näringsrättsliga frågor och sett över lagens straff- och vitesbestämmelser.

Utredningen har slutligen tagit upp ett antal frågor som översynen gett anledning till. De har gällt regleringen av optisk övervakning av personer i förhållande till regeringsformen, sekretess och tystnadsplikt för uppgifter

om personövervakning i allmän och enskild verksamhet samt register enligt datalagen som kan inrättas och föras i samband med personövervakning. De upphovsrättsliga konsekvenser, som översynen lett fram till vad beträffar rätten att disponera över bildmaterial, har särskilt behandlats.

Ordet integritet i svensk rätt skiftar mycket i betydelse mellan olika rättsområden. Ibland får enskildas integritet stå tillbaka för andra samhällsintressen, ibland kan integritetsaspekterna hävdas starkare. Med den skiftande betydelsen följer att det rättsliga integritetsskyddet varierar i styrka. En gemensam utgångspunkt för detta skydd är dock att enskilda har rätt till en fredad zon inom vilken han eller hon skall slippa inblandning från utomstående; andra personer och myndigheter.

Den tekniska utvecklingen

Utredningen har funnit att det finns mycket sofistikerad optisk-elektronisk utrustning att tillgå på marknaden och att utrustningen förändras i takt med den snabba tekniska utvecklingen. Också inom datatekniken går utvecklingen mycket snabbt. Används kraftfulla datorer – försedda med särskilda bildbehandlingsprogram – tillsammans med optisk-elektronisk utrustning kan övervakningen bli lika effektiv som integritetskränkande.

Utmärkande för all optisk-elektronisk utrustning som kan förmedla bildinformation om människor och händelser är att man i fysikalisk mening utnyttjar elektromagnetisk strålning inom olika våglängdsområden. Ljuset är en liten del av ett sådant område. Detta samband har utgjort ett skäl för utredningen att föreslå en ny lag om optisk-elektronisk övervakning som skall ersätta lagen om TV-övervakning. Eftersom TV-kameran alltjämt är det vanligaste instrumentet för personövervakning föreslås att lagen skall gälla personövervakning med TV-kamera och annat optiskt-elektroniskt instrument. Alla instrument som sålunda utnyttjar elektromagnetisk strålning på ett sätt som möjliggör identifiering av personer kommer att falla in under lagen, förutsatt att instrumentet i likhet med vad som gäller enligt lagen om TV-övervakning manövreras från en annan plats än den där instrumentet finns. Därigenom har lagen gjorts obunden av utvecklingen inom området för optisk-elektronisk teknik.

Vissa optiskt-elektroniska instrument hänförs till strålskyddslagstiftningen. Detta innebär att särskilt tillstånd behöver inhämtas från statens strålskyddsinstitut för att bl.a. en laser som faller inom högre skyddsklass skall få användas.

Utredningen har vid den tekniska undersökningen funnit att bildregister kan hänföras till personregister enligt datalagen, om det förs med hjälp av ADB. Skall ett sådant register inrättas och föras krävs därför som regel ett tillstånd eller en licens av datainspektionen.

Förbud mot dold övervakning

Slutsatsen av utredningens undersökning av integritetsskyddet och den tekniska utrustningen samt kartläggning av hur nuvarande lag har tillämpats är

att dold övervakning inte skall tillåtas. Upplysning genom skylt eller på annat verksamt sätt skall lämnas om övervakningen, oberoende av om den sker på enskild eller allmän plats. Från dessa regler gäller dock två undantag, nämligen dels när övervakning sker i samband med patientbehandling inom sjukvården och dels när det är fråga om bevakning av lokaler och anläggningar inom totalförsvaret.

Tillståndskravet

När det gäller att sätta in integritetsskyddet enligt en lag om optisk-elektronisk övervakning i ett rättsligt sammanhang, har utredningen utgått från målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen (RF). Enligt det stadgandet skall det allmänna bl.a. värna den enskildes privatliv och familjeliv samtidigt som den enskildes personliga ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten.

Den enskilde har alltså enligt RF ett berättigat krav på att lagen ger ett verksamt skydd mot integritetskränkningar. Detta gäller speciellt vid övervakning på allmänna platser, där den enskilde inte har möjlighet att påverka utformningen av övervakningen. Övervakning av sådana platser dit allmänheten äger tillträde skall därför även i fortsättningen kräva länsstyrelsens tillstånd. Även från denna regel görs dock undantag för bevakning av lokaler och andra anläggningar inom totalförsvaret samt vid patientbevakning inom sjukvården.

Ändamålen

Vid sin tillståndsprövning har länsstyrelsen att göra rimliga avvägningar mellan integritetsskyddet och de olika intressen som kan finnas att anordna personövervakning på plats dit allmänheten äger tillträde. För tillstånd skall krävas att övervakningen tillgodoser ändamål som från samhällssynpunkt är försvarbara. Dessa ändamål skall vara förebyggande av brott och olycksfall eller andra därmed jämförliga ändamål. Även om något av dessa syften inte föreligger kan övervakningen tillåtas, om den är av ringa betydelse från integritetssynpunkt.

För att säkerställa integritetsskyddet krävs också att kriterierna för lagens tillämpning noga preciseras. Utredningen har därför särskilt sett över kriterierna för allmän plats, personövervakning och övervakningsutrustning.

Dokumentation av personövervakning

Med hänsyn till att inspelning och lagring av bilder vid en personövervakning på allmän plats ofta kan innebära allvarliga integritetskränkningar, föreslår utredningen att sådan inspelning eller lagring skall få ske endast om man av särskilda skäl behöver dokumentera övervakningen.

Interimistiskt beslut

I alldeles speciella situationer kan behov föreligga att snabbt få ett tillstånd till personövervakning. Det kan t.ex. gälla inom räddningstjänsten när en

större olycka eller brand inträffat som kan komma att ställa höga krav på räddningsarbetet. En optisk-elektronisk övervakning av olycks- eller brandplatser med angränsande områden kan därför vara ett värdefullt hjälpmedel. För att göra detta möjligt bör länsstyrelsen enligt utredningens förslag kunna meddela interimistiska beslut efter muntliga ansökningar.

Personövervakning i samband med förundersökning av brott

En särskild fråga har gällt polisens användning av optisk-elektronisk utrustning i samband med förundersökning av brott. Utredningens förslag innebär att optisk-elektronisk övervakning införs som ett tvångsmedel i rättegångsbalkens 27 kap. och i därtill anslutna författningar. Förslaget innebär att regler införs som motsvarar dem som nu gäller för telefonavlyssning.

Under arbetet med förslaget att införa optisk-elektronisk övervakning i rättegångsbalken, har utredningen kunnat konstatera att några mot målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF svarande bindande föreskrifter om skydd mot optisk-elektronisk övervakning inte finns i 2 kap. RF till skillnad från vad som gäller telefonavlyssning. Utredningen har övervägt att föreslå en komplettering av grundlagsskyddet i angivna hänseende men avstått från det med hänsyn till att det ankommer på Data och offentlighetskommittén (DOK) att behandla bl.a. frågor om skyddet för den personliga integriteten enligt RF.

Utredningen har inte heller ansett att det ligger inom utredningens uppdrag att överväga vilka regler som bör gälla för polisens och andra myndigheters användning av mobila handmanövrerade kameror. Utredningens förslag upptar därför endast frågor om fjärrstyrd optisk-elektronisk övervakningsutrustning.

Utredningens förslag i övrigt

- Bestämmelser om tystnadsplikt införs i lagen. De skall gälla när personövervakning sker med optisk-elektronisk utrustning som kräver länsstyrelsens tillstånd, utom i fall där ett beslut om tillstånd meddelats på grund av att övervakningen skall tillgodose annat än lagens huvudändamål och övervakningen bedömts vara av ringa betydelse från integritetssynpunkt. För det allmännas verksamhet införs bestämmelser om tystnadsplikt i sekretesslagen.
- Som en komplettering av länsstyrelsens tillsyn enligt lagen skall den som yrkesmässigt försäljer eller hyr ut utrustning att användas för personövervakning på allmänna platser anmäla till länsstyrelsen när sådan utrustning sålts eller hyrts ut. Den som förvärvar eller hyr utrustningen skall vara skyldig att lämna de uppgifter som näringsidkaren behöver för att kunna fullgöra sin anmälningsskyldighet.
- Straffskalan i lagen vidgas till böter eller fängelse i högst ett år och läggs därmed på samma nivå som gäller enligt datalagen. Nuvarande lag

upptar i straffskalan bara böter. I samband med ändringen av straffskalan föreslås att övervakningsutrustning som används som hjälpmedel vid brott skall kunna förverkas.

- Länsstyrelsen skall kunna förelägga den som ansvarar för en övervakningsanläggning att inom viss tid vidta rättelse när givna föreskrifter inte följs. Ett tillstånd får återkallas om föreläggandet inte iakttas.
- Besvär över länsstyrelsens beslut i ärenden om optisk-elektronisk övervakning skall föras hos kammarrätten och inte som enligt nuvarande lag hos regeringen. Regeringsrätten blir därmed högsta instans. JK skall liksom för närvarande föra det allmännas talan i mål om tillstånd till TV-övervakning. JK:s rätt att föra talan hos regeringsrätten skall inte vara beroende av prövningstillstånd.
- I konsekvens med att optisk-elektronisk övervakning införts som särskilt tvångsmedel i rättegångsbalken har detta institut också införts i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.
- En ytterligare konsekvens av att införa det nya tvångsmedlet är att meddelarfrihet för uppgift om optisk-elektronisk övervakning inte skall gälla, om beslut därom meddelats av allmän domstol, undersökningsledare eller åklagare. Till följd härav har ett tillägg gjorts i 16 kap. 1 § 3. sekretesslagen.

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om optisk-elektronisk övervakning

Härigenom föreskrivs följande

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag gäller personövervakning med TV-kamera eller annat optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbart instrument för elektromagnetisk strålning som inte manövreras från den plats där instrumentet finns (personövervakning). Lagen gäller även när teknisk anordning används för att behandla eller bevara bilder som tas upp vid personövervakningen.

2 § Personövervakning får ske endast enligt bestämmelserna i denna lag.

I fråga om personövervakning vid förundersökning av brott gäller dock särskilda lagbestämmelser.

Om inrättande och förande av personregister med hjälp av automatisk databehandling gäller bestämmelserna i datalagen (1973:289). Om tekniska anordningar som kan utsända joniserande eller icke-joniserande strålning finns bestämmelser i strålskyddslagen (1958:110).

3 § Vid all personövervakning skall hänsyn tas till enskildas personliga integritet.

4 § Personövervakning skall tydligt utmärkas genom skylt på den plats som övervakas eller på något annat verksamt sätt.

Personövervakning för skyddsändamål vid en lokal eller en anläggning av betydelse för totalförsvaret och vid patientbehandling inom sjukvården får dock ske utan att upplysning lämnas om övervakningen.

Tillstånd m.m.

5 § Personövervakning på en plats dit allmänheten äger tillträde kräver länsstyrelsens tillstånd. Detta gäller dock inte övervakning som

1. av trafiksäkerhetsskäl eller för arbetarskydd sker från fordon, maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller brukaren

2. för skyddsändamål anordnas vid en lokal eller en anläggning av betydelse för totalförsvaret

3. för skyddsändamål anordnas vid patientbehandling inom sjukvården.

6 § Tillstånd får ges om sökanden har ett så starkt intresse av att anordna personövervakning för att förebygga brott, förhindra olycka eller tillgodose ett annat därmed jämförligt ändamål, att detta intresse skall ha företräde framför hänsynen till enskildas personliga integritet.

Tillstånd får ges även för annat ändamål, om den information som kan förmedlas genom övervakningen är av ringa betydelse för enskildas personliga integritet.

7 § Tillstånd till personövervakning får förenas med rätt att bevara bilder endast om sökanden av särskilda skäl behöver dokumentera upptagningen.

8 § En ansökan om tillstånd skall göras skriftligen av den som skall ansvara för personövervakningen.

Ansökan skall innehålla

1. uppgift om ändamålet med personövervakningen
2. beskrivning av den utrustning som skall användas
3. uppgift om och beskrivning av den plats där utrustningen skall placeras och det område som skall övervakas.

9 § Innan länsstyrelsen ger tillstånd skall yttrande inhämtas från den kommun där personövervakningen skall anordnas. Om övervakningen skall anordnas på en arbetsplats, skall även skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder de anställda ges tillfälle att yttra sig.

10 § Ett tillstånd skall innehålla föreskrifter om hur övervakningen får anordnas. Dessa skall avse övervakningens ändamål, den utrustning som får användas, det område som får övervakas samt hur övervakningen skall utmärkas.

Länsstyrelsen skall meddela även de övriga föreskrifter som behövs för tillståndet. Sådana föreskrifter kan avse upptagning, förvaring, behandling och användning av bilder samt andra förhållanden av betydelse för att skydda enskildas personliga integritet.

Föreligger särskilda skäl får ett tillstånd begränsas till viss tid.

Föreskrift om utlämnande av bildmaterial eller uppgift ur det får inte inskränka myndighets skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen.

Interimistiskt tillstånd

11 § Är det oundgängligen nödvändigt av hänsyn till ändamålet med personövervakningen får länsstyrelsen efter muntlig ansökan omedelbart ge tillstånd till sådan övervakning för viss tid. Avses personövervakningen fortsätta en längre tid skall sökanden föreläggas att skriftligen fullfölja ärendet som därefter handläggs på sätt föreskrivs i 8-10 §§.

Tillsyn

12 § Länsstyrelsen skall se till att personövervakning ej anordnas i strid mot 5 och 7 §§ och att de föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag följs.

13 § Finner länsstyrelsen det erforderligt för att utöva sin tillsyn skall länsstyrelsen ges tillträde till kontrollrum och andra delar av övervakningsanläggningen. Länsstyrelsen får också begära upplysningar från innehavare eller brukare av den anläggning som används för personövervakning och granska bevarat bildmaterial.

Ändras förutsättningarna för ett tillstånd får länsstyrelsen meddela nya föreskrifter eller återkalla tillståndet.

Följs inte givna föreskrifter skall länsstyrelsen förelägga den som svarar för personövervakningen att inom viss bestämd tid vidta rättelse, när så är möjligt. Iakttagas inte föreläggandet får tillståndet återkallas.

Anmälningssplikt

14 § Den som yrkesmässigt överlåter eller hyr ut utrustning avsedd för personövervakning, som kräver tillstånd enligt denna lag, skall anmäla överlåtelsen eller uthyrningen till länsstyrelsen i det län där personövervakningen skall anordnas.

Den som förvärvar utrustningen eller den som företräder honom är skyldig att på begäran lämna överlåtaren de uppgifter som denne behöver för att kunna fullgöra sin anmälningsskyldighet. Vad som nu sagts gäller även den som hyr övervakningsutrustning eller den som företräder honom.

Tystnadsplikt

15 § Den som i sin verksamhet tar befattning med uppgift som avser personövervakning, för vilken krävs länsstyrelsens tillstånd, får inte obehörigen röja vad han till följd därav fått veta om enskilda personliga förhållanden. Tystnadsplikten omfattar dock inte uppgift som avser personövervakning för vilken tillstånd meddelats enligt 6 § andra stycket.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Straff m.m.

16 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar personövervakning utan erforderligt tillstånd eller anordnar sådan övervakning utan att den märkts ut eller bryter mot föreskrifter som meddelats enligt 4 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Övervakningsutrustning som använts vid brott enligt första stycket skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart obilligt.

17 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som avses i 14 § första stycket, eller

2. lämnar ofullständig eller oriktig uppgift i sådan anmälan om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Den som vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som avses i 14 § andra stycket uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift döms till böter, högst ett tusen kronor, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

18 § Underlåter innehavare eller brukare av en anläggning för personövervakning att bereda länsstyrelsen möjlighet till tillsyn och kontroll enligt 13 § första stycket, får länsstyrelsen förelägga vite. För att bereda sig tillträde till anläggningen får länsstyrelsen anlita polishandräckning.

Hur beslut överklagas

19 § Länsstyrelsens beslut överklagas hos kammarrätten. Justitiekanslern får föra talan för att ta till vara allmänna intressen.

Övriga bestämmelser

20 § Regeringen får förordna om avgift för länsstyrelsens handläggning.

21 § Föreläggande enligt 13 § och 18 § skall delges.

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs för personövervakning av betydelse för totalförsvaret och vid patientbehandling inom sjukvården samt för fullgörande av anmälnings- och uppgiftsskyldighet enligt 14 §.

1. Denna lag träder i kraft den ... då lagen (1977:20) om TV-övervakning upphör att gälla.

2. Beslut om tillstånd, föreskrift eller villkor som fattats enligt äldre bestämmelser skall anses meddelat med stöd av motsvarande bestämmelser i denna lag.

2. Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken¹

dels att 27 kap. 17 § skall ha följande lydelse,

dels att i balken införs en ny paragraf, 27 kap. 18 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Hava i lag eller författning givits avvikande bestämmelser om beslag, vare de gällande.

Föreslagen lydelse

27 kap.²

17 §

Kan någon skäligen misstänkas för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, och är det av synnerlig vikt för utredningen, att undersökningsledaren eller åklagaren anordnar personövervakning av den misstänkte med optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbart instrument för elektromagnetisk strålning, som inte manövreras från den plats där instrumentet finns, får rätten meddela tillstånd till sådan övervakning.

Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad från dagen för beslutet.

Om granskning av upptagning, som ägt rum vid övervakningen, tillämpas vad i 12 § första stycket föreskrivs om undersökning och granskning av enskild handling. Innehåller upptagningen något som saknar betydelse för utredningen skall upptagningen i den delen omedelbart förstöras efter granskningen.

18 §

Innehåller en lag eller annan författning någon bestämmelse om beslag som avviker från denna lag, gäller den bestämmelsen.

Denna lag träder i kraft den ...

¹Senaste lydelse 1987:747.

²Senaste lydelse 1981:821.

3. Förslag till Lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål¹

Härigenom föreskrivs att 5 §² lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Tillstånd enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken till avhörande av telefonsamtal *må* meddelas, ändå att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Tillstånd enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken till avhörande av telefonsamtal *eller tillstånd enligt 27 kap. 17 § samma balk till personövervakning får* meddelas, ändå att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år.

Finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen, att expedieringen av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den som skäligen misstänkes för brottet eller eljest kan antagas komma att begagnas av honom, inställs eller fördröjes eller att telefonapparaten avstänges för samtal eller att uppgift från telefonanstalt lämnas å samtal, som expedierats eller beställts till och från nämnda telefonapparat, äge rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren, meddela tillstånd till sådan åtgärd.

Giltighetstiden för tillstånd till avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i andra stycket *må* bestämmas till högst en månad från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare.

Giltighetstiden för tillstånd till avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i andra stycket *får* bestämmas till högst en månad från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. *Giltighetstiden för tillstånd till personövervakning får bestämmas till högst en månad från dagen för beslutet.*

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i andra stycket skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen, *må* förordnande

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd *till personövervakning*, avhörande av telefonsamtal eller till åtgärd som avses i andra stycket skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredning-

¹Senaste lydelse 1981:1296.

²Senaste lydelse 1964:219.

om åtgärden meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

en, får förordnande om åtgärden meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren.

Denna lag träder i kraft den ...

4. Förslag till Lag om ändring i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall

Häri genom föreskrivs att 3, 4 och 5 §§ lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

För ändamål som avses i 2 § första stycket kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att *taga* del av samtal till och från telefonapparat, som *innehaves* eller eljest kan *an- tagas komma att begagnas av utlän- ning som avses i 1 §.*

Föreslagen lydelse

3 §

För ändamål som avses i 2 § första stycket kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att *med op- tiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbart instrument för elektromagnetisk strålning, som inte manövreras från den plats där in- strumentet finns, övervaka utlänning som avses i 1 § eller ta* del av samtal till och från telefonapparat, som *in- nehas* eller eljest kan *antas bli an- vänd av utlänningen.*

Rätten kan för ändamål som avses i 2 § första stycket, om synnerliga skäl föreligger, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraффörsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänning, som avses i 1 §, och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbe- siktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan beford- ringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befordringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden ej får utan till- stånd av den som har begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

4 §

Tillstånd som avses i 3 § skall meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad. Tiden räknas, vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

Fråga om tillstånd prövas av
Stockholms tingsrätt på yrkande av

Fråga om tillstånd prövas av
Stockholms tingsrätt på yrkande av

¹Senaste lydelse 1980:973.

Nuvarande lydelse

rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet äger i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk motsvarande tillämpning.

Föreslagen lydelse

rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet äger i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 eller 17 §§ nämnda balk motsvarande tillämpning.

5 §

Uppteckning som ägt rum vid telefonavlyssning får ej granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller uppteckningen något som ej är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Upptagning av bilder som skett vid personövervakning eller uppteckning som ägt rum vid telefonavlyssning får ej granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller upptagningen eller uppteckningen något som ej är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen eller övervakningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 3 § får ej närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Handling varom här är fråga skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall försändelse som finns hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om ej beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den ...

5. Förslag till Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs att 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Särskilda regler om besvär hos regeringsrätten och försäkringsöverdomstolen.

Föreslagen lydelse

35 §¹

Besvär över kammarrättens beslut i ett mål som har anhängiggjorts hos kammarrätten genom överklagande eller underställning prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd.

Meddelas ej prövningstillstånd, står kammarrättens beslut fast. Erinran därom skall intagas i regeringsrättens beslut.

Vad som sägs i första stycket gäller ej talan i mål om utlämnande av allmän handling och talan, som i mål om disciplinansvar *föres* av riksdagens ombudsmän eller justiekanslern.

Vad som sägs i första stycket gäller ej talan i mål om utlämnande av allmän handling och talan, som i mål om disciplinansvar *förs* av riksdagens ombudsmän eller justiekanslern, *ej heller talan som förs av justiekanslern i mål enligt lagen (0000:000) om optisk-elektronisk övervakning.*

Denna lag träder i kraft den ...

¹Senaste lydelse 1980:275.

6. Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)

dels att i lagen införs en ny paragraf, 7 kap. 28 §

dels att 9 kap. 16 § och 16 kap. 1 § 3. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

28 §

Sekretess gäller, om inte annat följer av 16 §, för uppgift om enskilds personliga förhållanden vid personövervakning som avses i lagen (0000:000) om optisk-elektronisk övervakning, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

9 kap.

16 §

Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar eller olovlig avlyssning samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande i målet.

Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller *otillåten personövervakning som avses i lagen (000:000) om optisk-elektronisk övervakning* samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande i målet.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.
1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 samt 5 § 1 och 2 samma förordning. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

3. denna lag enligt

2 kap. 1 § såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt	2 kap. 1 § såvitt avser uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt
3 kap. 1 § såvitt avser uppgift hos riksbanken	3 kap. 1 § såvitt avser uppgift hos riksbanken
5 kap. 1 § såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befodringsanstalt eller om telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare.	5 kap. 1 § såvitt avser uppgift om kvarhållande av försändelse på befodringsanstalt, om telefonavlyssning eller om personövervakning på grund av beslut av allmän domstol, undersökningsledare eller åklagare.

Denna lag träder i kraft den ...

1 Bakgrund och direktiv

1.1 Förarbeten till nuvarande lagstiftning

Lagen (1977:20) om TV-övervakning, som trädde i kraft den 1 juli 1977, bygger på integritetsskyddskommitténs delbetänkande (SOU 1974:85) Fotografering och integritet. Lagen förbjuder bl.a. dold användning av övervakningskamera och reglerar tillståndsplikten för TV-övervakning av gator, torg och andra platser upplåtna för allmänheten (i bilaga 4 återges lagen i sin helhet).

Integritetsskyddskommittén arbetade under åren 1966–1980 och lade fram ett flertal lagförslag på personrättens område, inom vilket lagstiftning tidigare nästan helt saknades. Det skall samtidigt sägas att datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182), vilka kom till under den nämnda tidsperioden, också utgör lagstiftning inom detta område.

Enligt sina direktiv hade integritetsskyddskommittén till huvuduppgift att utreda frågor om ett förstärkt integritetsskydd mot missbruk av teknisk apparatur. Före det nämnda delbetänkandet överlämnade kommittén delbetänkandet (SOU 1970:47) Skydd mot avlyssning vilket ledde till att en ny straffbestämmelse om olovlig avlyssning fördes in i brottsbalkens kapitel om friidsbrott (4 kap. 9 a §). Detta straffbud knyter an till reglerna om hemfridebrott och olaga intrång. Utöver betänkandena om skydd mot missbruk av akustisk och optisk apparatur avlämnade kommittén delbetänkandet (SOU 1976:48) Reklam och integritet. I det betänkandet föreslogs ett straffrättsligt reglerat förbud mot att vid marknadsföring använda framställning i vilken annans namn och bild utnyttjas utan dennes samtycke. Betänkandet lades till grund för prop. 1978/79:2 med förslag till lag om namn och bild i reklam. Den av riksdagen antagna lagen trädde i kraft den 1 januari 1979 (SFS 1978:800). I ytterligare ett betänkande (SOU 1980:8) Privatlivets fred behandlade kommittén olika frågor om intrång i privatlivet genom användning och spridning av integritetskränkande material i främst massmedia. De där behandlade frågorna har inte lett till någon lagstiftning.

I betänkandet Fotografering och integritet fanns – förutom förslag om regler för TV-övervakning – också förslag till straffstadgande i brottsbalken (4 kap.) avseende fotografering utan lov av personer som befinner sig inomhus i sin bostad eller är intagna för vård på sjukhus eller annan anstalt.

Prop. 1975/76:194 begränsades emellertid till att endast gälla förslaget till lag om TV-övervakning. Departementschefen uttalade bl.a. att det inte gick att överblicka om och i vad mån det var möjligt att ingripa mot spridning av fotografier och annan information om enskildas personliga förhållanden. Kommitténs förslag om förbud mot fotografering borde prövas först när dess arbete hade slutförts (s. 6 i prop.).

Under utskottsbehandlingen (JuU 1976/77:14) av propositionen om förslag till lag om TV-övervakning väcktes motioner om bl.a. krav på medgivande från de lokala fackliga organisationerna för anordnande av TV-övervakning av arbetsplats. Utskottet avstyrkte motionerna samt tillstyrkte propositionen med av lagrådet förordade ändringar. I sitt betänkande uttalade utskottet samtidigt att regler om tystnadsplikt saknades i lagförslaget beträffande sådant som framkommit genom övervakningskamerans brukande, men att dessa frågor lämpligen borde övervägas i samband med det då pågående lagstiftningsarbetet om sekretess och tystnadsplikt. Riksdagen antog lagförslaget enligt utskottets hemställan (rskr. 1976/77:93).

Lagen har därefter ändrats endast vid ett tillfälle. I prop. 1978/79:111 bil. 1 föreslog sålunda regeringen att s.k. TV-backspeglar, placerade på bussar, truckar, sopmaskiner och andra arbetsmaskiner för att underlätta sikten bakåt och minska olycksrisken vid backning, borde undantas från tillståndsplikt enligt lagen om TV-övervakning. Riksdagen antog regeringens förslag till ändring av lagen, som trädde i kraft i juni 1979 (SFS 1979:333).

1.2 Förslag till ändringar i lagen och uttalanden av JO

Under senare år har från olika håll förts fram förslag om ändringar i och tillägg till lagen om TV-övervakning.

Tvångsmedelskommittén föreslog i betänkandet (Ds Ju 1981:22) Hemlig avlyssning m.m. att från lagens tillämpningsområde skulle undantas TV-kameror som polisen använder för utredning av så allvarliga brott att på dem endast kan följa fängelse. Vidare lade narkotikakommissionen (PM nr 5 Polisens insatser mot narkotikan, september 1983) fram förslaget att lagen inte skulle vara tillämplig på övervakningskameror som polisen använder vid spaning och utredning av narkotikabrott. Förslagen remissbehandlades men har inte lett till lagstiftning.

JO menade i ett beslut den 5 oktober 1984, presenterat i skriften "Moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet – en undersökning av laglighet och lämplighet", att lagen om TV-övervakning borde ses över. JO uttalade vidare bl.a.:

- Med videoteknikens mycket hastiga utveckling framstår lagen som ålderstigen och definitivt mogen för översyn. Att myndigheterna använder optisk teknik är i åtskilliga situationer lika naturligt som lämpligt
- någon anledning varför en myndighet t.ex. inte skulle få ta en bild av en fastighet för att dokumentera dess skick är det onekligen svårt att

finna. Men det är heller inte svårt att föreställa sig situationer där det finns skäl att noga överväga om tekniken bör användas. Vad som bör göras är att närmare reglera myndigheternas användning av optisk övervakning genom fotografering och liknande tekniker. Att säga det är lätt, att åstadkomma det är svårare, och det av främst två skäl. Dels därför att begränsningar i rätten att ta bilder kan komma i konflikt med den grundlagsskyddade informationsfriheten. Dels därför att det finns myndigheter – i första hand polisen – som har ett uppenbart behov av optiska hjälpmedel i t.ex. sitt spaningsarbete. Men att uppgiften är svår får inte betyda att man avstår från att utreda att ta ställning till en reglering av antytt slag. Det skulle onekligen vara en avgjord fördel om frågorna kring denna del av integritetsskyddet kunde behandlas utifrån en laglighets- och inte som nu en lämplighetsaspekt (s. 28–29 i beslutet).

1.3 Riksdagsuttalanden i frågor om TV-övervakning

I samband med införandet av lagen om TV-övervakning (JuU 1976/77:14) behandlade justitieutskottet – som nämnts i avsnitt 1.1 – motioner om fackliga organisationers inflytande på frågor om TV-övervakning av en arbetsplats. Utskottet behandlade också motioner om krav på besvärsmöjlighet för organisationer och kommunal vetorätt. Vid två tillfällen under 1982/83 års riksmöte och vid ett tillfälle under 1983/84 års riksmöte behandlade utskottet motioner, vari begärdes översyn av lagen om TV-övervakning.

I fråga om anordnande av övervakning av en arbetsplats som inte är allmän plats, uttalade utskottet att lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet innebar en kraftig förstärkning av de fackliga organisationernas ställning i frågor om förhandlingsrätt. Enligt utskottet borde frågan om anordnande av TV-övervakning alltid bli föremål för överläggningar mellan olika partsrepresentanter på en arbetsplats. När det gäller arbetsplatser som samtidigt är allmän plats ansåg utskottet att länsstyrelsen, vid den intresseavvägning som skall ske i ansökningsärendet, bör lägga särskild vikt vid de anställdas uppfattning och att starka skäl bör fordras för att meddela ett tillstånd mot de anställdas önskemål. Utskottet ansåg att skäl saknades för att tillerkänna de anställdas organisationer vetorätt. Utskottet konstaterade vidare att besvärsmöjligheten enligt lagen om TV-övervakning vilar på den allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsen att talan får föras av den som beslutet angår om det gått honom emot och att besvärsmöjlighet därför i regel inte torde tillkomma enskilda, även om de kan bli berörda av tillstånd för övervakning. Allmänhetens möjligheter att påkalla JKs åtgärder borde inte underskattas. Enligt utskottet borde frågan om en utsträckning av besvärsmöjligheten för organisationer som företräder enskilda inte bedömas isolerad utan ses i sitt sammanhang med övrig förvaltningsrättslig lagstiftning. Innan en ändring aktualiserades borde utvecklingen i praxis avvaktas (JuU 1976/77:14 s. 8 f).

I fråga om en vetorätt för kommunerna uttalade utskottet att en sådan rätt inte borde tillerkännas kommunerna i vidare mån än som följer av

allmänna ordningsstadgan (1956:617). Mot en sådan rätt talade, enligt utskottet, att det ibland kan tänkas uppkomma konflikt mellan riksintressen och lokala intressen. Utskottet pekade också på att en kommun har besvärsmätt i fall när tillstånd meddelats i strid mot kommunens avstyrkande (JuU 1976/77:14 s. 10).

Vid de förut nämnda tre tillfällen – under 1982/83 års riksmöte resp. 1983/84 års riksmöte – då utskottet behandlade motioner om översyn av lagen om TV-övervakning avstyrkte utskottet motionerna. Vid det första tillfället anförde utskottet att det hyste förståelse för den oro som motionärerna gav till känna inför den tekniska utvecklingens möjligheter till övervakning och kontroll, men utskottet framhöll samtidigt att lagen har till syfte just att förstärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar. Vid frågans remissbehandling hade inte gjorts gällande att det förelåg några brister i lagen. Inga önskemål om förändringar hade framförts. Även om rådande förhållanden inte gav anledning till några åtgärder från riksdagens sida var det 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 de andra och tredje tillfällena hänvisade utskottet till sina tidigare bedömningar i frågan. Utskottet erinrade vid tredje tillfället – i mars 1984 – om vikten från demokratisk synpunkt av att diskussionen om enskildas integritet i förhållande till myndigheterna alltid hålls levande, särskilt på förevarande område, där den tekniska utvecklingen lett till större risker från integritetssynpunkt än tidigare. Utskottet som under ärendets gång hade tagit del av regeringens praxis i tillståndsfrågor ansåg emellertid att skäl saknades för utskottet att ändra sin tidigare bedömning. I reservationer till utskottets betänkanden anfördes bl.a. att 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 och att tiden är mogen för en samlad översyn av lagen, i syfte att utvärdera tillämpningen av denna och pröva anpassningen av lagens regelsystem till ny teknik. Riksdagen följde utskottets betänkanden.

Under 1984/85 års riksmöte behandlade justitieutskottet (JuU 1984/85:24) ytterligare två motioner med yrkanden om ändring i och översyn av lagen om TV-övervakning.

I den ena motionen, 416, begärdes – med hänvisning till att det på vissa arbetsplatser som är allmän plats (t.ex. tågfärjeläge) kan finnas anställda hos flera arbetsgivare – att även de arbetsgivare som inte är sökande i ett ärende om TV-övervakning av arbetsplatser, liksom de skyddsombud, skyddskommittéer eller organisationer som företräder anställda hos andra än den sökande, skall få tillfälle att yttra sig i ärendet. De fackliga företrädarna borde också, enligt motionärerna, få rätt att överklaga beslut om tillstånd för övervakning.

I den andra motionen, 584, begärdes att en utredning skulle tillsättas för översyn av lagen. Motionärerna anförde bl.a. att välfärdstaten inte får bli en övervaknings- och kontrollstat. De framhöll vidare att TV-övervakningen

hade utvecklats från en enkel till en sofistikerad teknik, där information kan lagras med hjälp av videoteknik och stillbilder samt kopplas samman med ADB-teknik. Motionärerna väckte också frågor om mer restriktiv tillståndsgivning och om kommunernas roll i tillståndsärenden.

I sitt betänkande återknöt utskottet till sina tidigare uttalanden i saken och hänvisade till att justitiedepartementet för närvarande övervägde de förslag om ändringar i lagen om TV-övervakning som tvångsmedelskommittén och narkotikakommissionen hade lämnat i sina betänkanden. Enligt vad utskottet hade inhämtat skulle vid beredningen av detta lagstiftningsärende tas upp vissa andra frågor rörande lagen om TV-övervakning; bl.a. om yttrande- och besvärsmätt för fackliga organisationer. Även de av JO anförda synpunkterna i dennes beslut den 5 oktober 1984 – om moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet – skulle tas upp till övervägande. Enligt utskottet saknades anledning att ta initiativ till en mera övergripande översyn av lagen. Utskottet ansåg inte heller att någon åtgärd påkallades med anledning av förslagen om de fackliga organisationernas yttrande- och besvärsmätt.

I en reservation till utskottets betänkande uttalades att en samlad översyn borde komma till stånd såsom framförts i motion 584. I reservationen anfördes vidare att lagen om TV-övervakning i många hänseenden måste anses vara föråldrad och att ett viktigt led i utredningsarbetet borde vara att utvärdera tillämpningen av lagen och anpassa lagens regelsystem till ny teknik, varvid särskilt borde uppmärksammas de ökade riskerna för integritetskränkningar. I reservationen underströks vikten av att frågan om samverkan mellan länsstyrelse, kommun, datainspektion och andra myndigheter analyserades i ett brett perspektiv så att hela integritetsskyddsområdet täcktes. Reservanterna ansåg inte att motion 416 påkallade någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen biföll reservationen (rskr. 1984/85:217).

1.4 Utredningens direktiv

Efter beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 1985 tillkallade statsrådet och chefen för justitiedepartementet en särskild utredare för att göra den av riksdagen begärda översynen. I direktiven anförde departementschefen, efter att inledningsvis ha redovisat den nuvarande ordningen och uttalanden av riksdagen och av JO, följande.

Allmänna frågor

Den översyn som riksdagen har begärt och som även JO uttalade sig för bör nu komma till stånd. Jag förordar att en särskild utredare tillkallas för ändamålet.

Utredaren bör inledningsvis kartlägga hur lagen har tillämpats av de myndigheter som är berörda vid tillståndsförfarandet. Främst blir det aktuellt att granska och jämföra praxis hos länsstyrelserna. Det får ankomma på

utredaren att avgöra i vilka former en sådan undersökning lämpligen bör genomföras. Jag vill dock här nämna att justitiedepartementet i en skrivelse i april 1985 till samtliga länsstyrelser har begärt en närmare redovisning av de tillstånd som har meddelats sedan lagen trädde i kraft. Resultatet av denna enkät bör kunna tjäna som en utgångspunkt för arbetet.

Mot bakgrund av vad som kommer fram vid kartläggningen får utredaren sedan överväga reformbehoven närmare. Lagstiftningens centrala punkt är naturligtvis vilka kriterier som skall gälla för tillståndsprövningen. Dessa är i den nuvarande lagen tämligen allmänt hållna. En avvägning skall ske mellan å ena sidan sökandens intresse av att få övervaka en viss plats med TV-kamera och å andra sidan de enskilda medborgarnas intresse av att inte utsättas för övervakning.

Även i framtiden torde provningen ytterst få bli beroende på en sådan avvägning. Utredaren bör dock undersöka om den avvägning som sker enligt den nuvarande lagstiftningen tillräckligt beaktar intresset av skydd för de enskildas integritet. Därvid bör övervägas vilka möjligheter som finns att i lagen närmare precisera de kriterier som skall gälla för provningen. Det är också tänkbart att det redan i lagen bör anges för vilka ändamål övervakning skall få äga rum.

Den nuvarande lagen gäller för fjärrmanövrerade TV-kameror som kan användas för personövervakning. Vissa anordningar av betydelse från totalförsvarssynpunkt är undantagna från lagens tillämpningsområde. Dessutom är vissa kameror som används av trafiksäkerhetsskäl eller för arbetarskydd undantagna från tillståndsplikten. Utredaren bör undersöka om det i praxis har visat sig finnas något behov av ytterligare undantag och i så fall pröva om sådana lämpligen bör göras mot bakgrund av det integritetsskydd som lagen skall tillgodose.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att tvångsmedelskommittén i sitt delbetänkande (Ds Ju 1981:22) Hemlig avlyssning m.m. har lämnat ett förslag till ändring av lagen om TV-övervakning med sikte på viss polisverksamhet. Förslaget, som senare berörts i kommitténs slutbetänkande (SOU 1984:54) Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet, går ut på att man från lagens tillämpningsområde skall undanta "övervakningskamera som av polismyndighet används för utredning om brott för vilket enbart är stadgat fängelse". Narkotikakommissionen lade under hösten 1983 fram ett likartat förslag såvitt gäller övervakningskameror som polisen använder vid spaning mot och utredning av narkotikabrott. Förslagen har remissbehandlats och bereds för närvarande inom justitiedepartementet.

När det gäller den senast berörda frågan synes tillräckligt underlag finnas för ett ställningstagande utan att man avvaktar resultatet av den översyn som jag här förordar. Min avsikt är därför att ta upp dessa spörsmål i samband med att jag senare anmäler frågan om en remiss till lagrådet på grundval av tvångsmedelskommitténs arbete.

De särskilda problem som i övrigt kan vara förenade med polisens användning av TV-övervakning bör emellertid självfallet uppmärksammas av utredaren. Detsamma gäller TV-övervakning i andra myndigheters arbete.

Som bl.a. JO har varit inne på i sitt förut nämnda beslut får naturligtvis dessa frågor till en del ses mot bakgrund av vad som i övrigt gäller i fråga om användning av optisk utrustning i myndigheternas verksamhet. Det kan finnas anledning att särskilt uppmärksamma bl.a. vilka integritetsproblem som kan uppstå till följd av den ökade användningen av mobila, lätta kameror med mycket ljusstarka objektiv. Jag vill också erinra om att en del spörsmål på detta område har uppmärksammats i den allmänna debatten. Det gäller exempelvis bruk av fotografering och videofilmning i polisens och kronofogdemyndigheternas arbete liksom den övervakning genom s.k. konfrontationsglas som numera i viss utsträckning förekommer i tullmyndigheternas verksamhet.

Jag anser mig inte för närvarande ha tillräckligt underlag för att bedöma i vad mån de frågor som det här gäller kräver en närmare reglering, men det är värdefullt om utredaren belyser de principer som bör tillämpas på området. I den mån utredaren skulle finna att det i sammanhang som de nämnda förekommer problem som lämpligen kan avhjälpas lagstiftningsvägen, bör han peka på de möjligheter som här står till buds.

En annan viktig fråga är vilka behov av ändringar i lagstiftningen om TV-övervakning som kan ha uppstått på grund av den tekniska utvecklingen. JO har särskilt pekat på detta. Det står också klart t.ex. att den avancerade optiska utrustning som nu är tillgänglig accentuerar integritetsproblemen ytterligare. Detta bör möjligen kunna få inflytande på vilka kriterier som skall gälla för tillståndsgivningen och på vilka föreskrifter tillståndsmyndigheten skall kunna ge. Detsamma gäller de utvidgade möjligheter som numera finns att på kort tid sammanställa och bearbeta även sådan information som kan samlas med hjälp av TV-kameror.

Detta leder över till en fråga som på senare tid har tilldragit sig ett visst intresse, nämligen i vad mån material som tagits upp skall få lagras. I den nuvarande lagen sägs på den punkten inte annat än att länsstyrelsen skall meddela de föreskrifter i frågan om bl.a. förvaring och användning av upptaget material som kan anses erforderliga av hänsyn till enskilds personliga integritet.

På det här området går den tekniska utvecklingen snabbt. Utredaren bör mot bakgrund härav överväga om ytterligare reglering behövs på denna punkt. Det är därvid angeläget att söka bilda sig en uppfattning om vilken utveckling som kan tänkas äga rum i framtiden och att anpassa förslagen härtill på ett sådant sätt att en eventuell ny reglering inte snabbt blir omodern.

Också i andra avseenden kan den tekniska utvecklingen föranleda nya lösningar. Det är mot bakgrund av de snabba förändringarna på detta område angeläget att så vitt möjligt undvika teknikbunden lagstiftning som fortlöpande måste anpassas till nya tekniker.

Handläggningen av tillståndsärenden

Det är länsstyrelserna som prövar frågan om tillstånd. Det har tidigare diskuterats om prövningen borde centraliseras. Skälet till en sådan ordning skulle vara att främja enhetligheten vid lagens tillämpning.

Enligt min mening är det dock angeläget att slå vakt om det regionala och lokala inflytandet på de aktuella frågorna och kanske t.o.m. öka det. Detta har för övrigt aktualiserats i en skrivelse till regeringen från Stockholms kommun den 6 juni 1984 som bör överlämnas till utredaren. Jag återkommer strax till kommunernas roll vid prövningen. Jag vill emellertid redan här framhålla att vissa lokala variationer i tillämpningen av lagen inte bara är godtagbara utan t.o.m. ibland kan vara fullt motiverade. Det intresse av en enhetlig tillämpning som finns får tillgodoses dels genom själva lagens utformning, dels genom de möjligheter som måste finnas att överklaga beslut i tillståndsärenden. Jag vill erinra om att JK kan överklaga beslut i tillståndsärenden för att ta tillvara allmänna intressen. Därvid kan givetvis intresset av enhetlighet beaktas.

Som jag ser det torde mot denna bakgrund inte något stå att vinna på att föra över prövningen från länsstyrelserna, som nu också har fått en viss erfarenhet av ärendena, till något annat organ. Utredaren bör emellertid ha frihet att, om han finner det påkallat, föreslå förändringar i de bestämmelser som reglerar handläggningen hos länsstyrelserna.

När det däremot gäller frågan om var överprövningen av länsstyrelsernas beslut bör ske kan det finnas anledning att närmare överväga om en förändring bör göras. Talan förs för närvarande hos regeringen. Det är emellertid en allmän strävan att minska regeringens befattning med besvärssärenden och föra över sådan prövning till andra organ (se prop. 1983/84:120). I det här avseendet skulle det i så fall ligga närmast till hands att låta talan mot länsstyrelses beslut föras hos kammarrätten. Det kan emellertid anföras skäl även för att behålla den nuvarande ordningen. Utredaren bör förutsättningslöst pröva viken lösning som är att föredra.

Kommunernas roll

Länsstyrelsen skall enligt den nuvarande ordningen inhämta yttrande från den berörda kommunen innan tillstånd får beviljas. Syftet med detta är att den lokala inställningen skall kunna beaktas vid intresseavvägningen. Någon vetorätt har emellertid inte tillerkänts kommunerna. Detta har motiverats med att det ibland kan tänkas uppstå konflikter mellan riksintressen och lokala önskemål. Det har i sammanhanget också framhållits att en kommun alltid har rätt att besvara sig över ett tillståndsbeslut som meddelats i strid mot kommunens avstyrkande.

Vid ett flertal tillfällen har dock i riksdagen framförts motionsyrkanden om att kommunernas roll i samband med tillståndsförfarandet borde förstärkas. Det har därvid även hävdats att tillstånd inte borde få ges mot en kommuns avstyrkande. I den förut nämnda skrivelsen till regeringen har kommunstyrelsen i Stockholms kommun uttalat sig i liknande riktning.

Tillståndsprovningen bör, som jag tidigare har varit inne på, bygga på så klara och tydliga kriterier som möjligt. Den har för närvarande och bör enligt min mening även i fortsättningen med hänsyn till de integritetsintressen som berörs ha huvudsaklig karaktär av rättslig prövning. En sådan ordning är svår att förena med en kommunal vetorätt. Dessutom torde de nyss nämnda skälen mot kommunal vetorätt – tänkbara konflikter mellan riksintressen och kommunala önskemål – fortfarande ha en viss bärkraft.

Vad jag nu sagt hindrar emellertid inte att det kan finnas utrymme för att förstärka kommunernas inflytande. Även denna fråga bör därför övervägas av utredaren, som får pröva om intresset av kommunalt inflytande och de lokala aspekterna i övrigt kan anses vara tillräckligt tillgodosedda i lagen eller om de bör vara bättre garanterade än vad de för närvarande är och – i sådant fall – i vilka former detta lämpligen bör åstadkommas.

Besvärsrätten

Besvärsrätten enligt lagen om TV-övervakning vilar på den allmänna förvaltningsrättsliga grundsatsen att talan får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Detta innebär självfallet att en sökande har rätt att anföra besvär mot ett avslagsbeslut. Men även en kommun har, som tidigare nämnts, ansetts ha besvärsrätt mot ett beslut som meddelats i strid mot kommunens avstyrkande. Dessutom har JK tillerkänts besvärsrätt för att tillvarata allmänna intressen.

Enskilda medborgare eller organisationer som företräder enskilda individer har emellertid i regel inte någon besvärsrätt enligt lagen, trots att dessa kan bli berörda av en beviljad övervakning. Redan vid lagens tillkomst uppmärksammades denna fråga. Det framställdes krav på besvärsrätt för fackliga organisationer mot beslut som berörde anställda som det företrädde.

Besvärsrätten enligt lagen om TV-övervakning är konstruerad på samma sätt som i datalagen. De enskilda som berörs av ett tillståndsbeslut har i båda dessa lagar ansetts få sina intressen tillräckligt väl tillvaratagna genom att JK har tillerkänts besvärsrätt och ålagts att övervaka tillämpningen. I lagen om TV-övervakning finns ju dessutom för vissa fall en obligatorisk samrådsskyldighet. Avsikten med dessa bestämmelser är i första hand att tillgodose de enskilda medborgarnas intressen. Utredaren bör undersöka om dessa intentioner uppfylls genom den nuvarande regleringen av besvärsrätten och därvid särskilt samråda med JK för att utröna om skyddet för de allmänna intressena är tillräckligt väl utbyggt eller om det finns anledning att föreslå förbättringar.

TV-övervakning av arbetsplatser

Enligt gällande ordning krävs inte tillstånd för att anordna TV-övervakning av en arbetsplats som inte är upplåten för eller annars nyttjas av allmänheten. Sådana frågor har i stället överlämnats åt arbetsmarknadsparter att lösa förhandlingsvägen. När det däremot gäller arbetsplatser dit allmän-

heten har tillträde, som t.ex. affärslokaler, råder tillståndsplikt. De anställda har inflytande i sådana ärenden genom att skyddsombud eller skyddskommitté eller, om sådant organ inte finns, den fackliga organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen skall beredas tillfälle att yttra sig i ärendet.

Vid två tillfällen har frågan om ett utökat fackligt inflytande varit uppe till behandling i riksdagen.

Justitieutskottet har därvid i sina av riksdagen godkända betänkanden uttalat att det alltid bör fordras skäl av särskild styrka för att tillstånd skall beviljas i strid mot klart uttalade önskemål från de anställdas sida (JuU 1976/77:14 och JuU 1984/85:24).

Vad gäller de fackliga organisationernas inflytande gör sig synpunkter gällande som liknar dem som jag nyss anförde beträffande kommunerna. Det innebär sammanfattningsvis å ena sidan att någon absolut vetorätt knappast kan tänkas men att det å andra sidan kan finnas utrymme för att öka sådana organisationers inflytande. En möjlighet kan vara att tillerkänna sammanslutning av arbetstagare rätt att föra talan mot beslut som fattats i strid med organisationens yttrande. Också andra lösningar kan tänkas.

Det bör mot denna bakgrund ankomma på utredaren att undersöka om det fackliga inflytandet över frågor som rör TV-övervakning av arbetsplatser i något avseende bör utökas eller tillgodoses i andra former än vad som för närvarande gäller.

Övriga frågor

Pressbyråföretagen AB har i en skrivelse till regeringen hemställt att lagen skall kunna medge att tillstånd ges för mobila övervakningskameror som skall kunna flyttas mellan olika butiker allt eftersom man bedömer att det finns ett behov av övervakning. Det torde i och för sig inte finnas några hinder för sådana arrangemang. Särskilt tillstånd fordras emellertid för varje plats där övervakning skall ske och för varje kamera som skall begagnas. Jag har för min del svårt att se att bolagens önskemål skulle kunna tillgodoses fullt ut utan att ändamålet med lagen förfelas. Självfallet måste det nämligen ha stor betydelse för prövningen på vilken plats kameran skall vara placerad. Utredaren bör emellertid studera frågan och se efter om någon annan praktisk lösning på det berörda problemet erbjuder sig.

I en skrivelse till justitiedepartementet från Eskilstuna kommun framhålls vikten av att upplysning till allmänheten om att övervakningskamera används fullgörs på ett verksamt sätt. I syfte att nå ut med informationen till personer med läs- och språksvårigheter har kommunstyrelsen föreslagit att det i en författning fastställs en symbol för TV-övervakning som alltid skall vara anslagen när TV-övervakning förekommer. Skrivelsen har remissbehandlats och fått ett blandat mottagande. Även denna fråga bör övervägas av utredaren.

Utredaren bör vara oförhindrad att ta upp också andra frågor inom den ram för utredningsarbetet som nu har redovisats.

2 Rättslig reglering av skyddet för den personliga integriteten

2.1 Allmänt om integritet

2.1.1 Inledning

Ordet integritet kommer från det latinska *integer* (=ren) och kan sägas innebära okränkbarhet, oberoende och frihet från inblandning eller obehörig påverkan. När man i dagligt tal använder ordet ges det i allmänhet en mycket vid betydelse. Man talar om respekten för den enskildes integritet varmed också kan avses människovärdet som sådant. Ej sällan sker en hänvisning till integritetsskyddet inom sjukvården – det är för övrigt inskrivet i den nya hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹ – rättsvården, socialvården eller kriminalvården, när det gäller ingrepp mot eller kontroll av den enskilde i samhället. Under senare år har den ökade datoriseringen och de snabba förändringarna av datatekniken vidgat intresset för skyddet av den enskildes integritet. Med integritetsskydd avses också att den enskilde skyddas för angrepp mot sin person eller egendom. Integritetskränkningar kan komma från annan person eller från det allmänna. De kan vara fysiska – t.ex. våldsutövning, inbrottsstöld, hemfridsbrott, olaga intrång – eller psykiska. Gemensamt för alla integritetskränkningar är att de innebär intrång i en skyddad zon som den enskilde är tillförsäkrad. Det är en av grundpelarna i vårt rättssamhälle att integritetsskydd i denna vida bemärkelse skall upprätthållas.

2.1.2 Historisk belysning av integritetsskyddet

Det rättsskydd som det här är fråga om har gammal tradition. Redan i våra medeltidslagar betraktade man "fridsbrott" som allvarliga rättskränkningar som gavs högt straffvärde. Att t.ex. bryta hemfriden och tränga in i den enskildes boning innebar angrepp mot ett väsentligt intresse som ytterst hade att göra med den enskildes frihet och självständighet i samhället. Detsamma gällde kvinnofriden som bl.a. tog sikte på skyddet mot sexuella kränkningar. Men också skyddet för den fria mannens "ära" sattes högt.

¹I 2 a § sägs att hälso- och sjukvården särskilt skall bygga på självbestämmande och integritet.

Kränkande tal och förolämpningar som riktades mot den enskilde uppfattades som angrepp på dennes personliga integritet. Det finns inom rättshistorien många belägg för att det skydd som lagarna lämnade hade djup förankring. Våra domstolar med sina tidvis mycket starka folkliga inslag har av tradition hävdade den enskildes rätt mot rättskränkningar inte bara från andra medborgare utan också från "överheten". Det är specifikt för vårt land att domstolarna även i tider av förtryck kunnat hävda sin självständighet och slå vakt om de grundläggande rättsprinciperna. Konungaeden att "såväl hög som låg vid lag och rätt beskydda" togs på allvar. Inte minst hovrätternas rättsskipning bidrog i hög grad till att de utländska feodalrättsliga idéerna aldrig kunde slå igenom i Sverige.

Den frihet och självständighet som den enskilde sålunda allmänt sett under tidernas gång tillförsäkrades enligt lag och rättsutövning gav honom också möjlighet att hävda sin rätt till person och egendom. Men hans rättigheter i nutida mening var beskurna. Först under upplysningstiden föddes tankar som i hög grad skulle förändra den enskilde medborgarens förhållande till staten. Överheten hade inte makt att obetingat styra och kontrollera folket, utan varje medborgare hade rättigheter som måste respekteras. De rättighetsförklaringar som avgavs i Frankrike och USA var inspirerade av upplysningsfilosofins tankegångar. Också i Sverige liksom i andra länder kom de nya idéerna att starkt påverka utvecklingen och öppna vägen för en modern statsbildning.

Det var av grundläggande betydelse att den personliga friheten fick rättsskydd. Detta kom till uttryck i den ärevördiga 16 § i 1809 års regeringsform där det sägs att "konungen äger ingen fördärva eller fördärva låta till liv, ära och personlig frihet, utan efter laga dom". Syftet med detta stadgande – regeringsformens magna carta – var att säkerställa individens frihetssfär i förhållande till staten. Bland de rättigheter som intresset särskilt kom att omfatta kan här nämnas åsiktsfrihet, yttrandefrihet och informationsfrihet. Betydelsen av åsiktsfrihet sattes högt i upplysningstidens samhällsdebatt och den blev också inskriven i regeringsformen genom ett förbud för konungen att "någons samvete tvinga eller tvinga låta". Filosofin bakom denna bestämmelse var att en upplyst opinion lade den bästa grunden för ett lyckligt samhälle och ett gott styrelseskick. Den enskildes rätt till yttrandefrihet var förutsatt redan i 1766 års tryckfrihetsförordning. För upplysningsfilosofin stod det klart att tryckfriheten skulle föra forskning och vetande framåt på alla områden. Det blev därför en livlig debattfråga och för många svårt att acceptera att tryckfriheten begränsades på vissa områden, censur infördes och handlingar sekretessbelades. Det visade sig beträffande samtliga rättigheter att de inte kunde hävdas utan inskränkningar och att en avvägning mellan olika motstridande intressen blev ofrånkomlig.

16 § i 1809 års regeringsform kom att uppfattas mer som en allmän principförklaring än som ett stadgande av praktisk betydelse för rättstillämpningen. Bestämmelsen var också svårtolkad och oklar till sin innebörd och räckvidd. Bortsett från tryckfriheten som av historiska skäl haft ett

starkt skydd i svensk grundlag, var reglerna om de medborgerliga fri- och rättigheterna diffusa. Det lades också fram många förslag om en komplettering och modernisering av regeringsformens stadgande.

I den nya regeringsformen som trädde i kraft 1.1.1975 intogs provisoriska bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Avsikten var att de skulle ersättas med nya sådana på förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Dessa förslag ledde till lagstiftning 1.1.1977. Genom de införda ändringarna av regeringsformen förstärktes skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i flera avseenden. Ytterligare ändringar föreslogs av rättighetsskyddsutredningen i ett förslag 1978 som trädde i kraft 1.1.1980.

Efter ett omfattande utredningsarbete under 1970-talet har vi sålunda genom regeringsformen fått en grundlagsfäst rättighetskatalog som skall garantera den enskildes integritetsskydd gentemot myndigheterna. Det gäller bl.a. skyddet för rätt till liv och kroppslig integritet, personlig frihet, domstolsprövning och rättssäkerhet, privat- och familjeliv, tanke-, yttrande- och föreningsfrihet. De inskränkningar som gäller till skydd för allmänna eller enskilda intressen är noga reglerade.

2.1.3 Person- och personlighetsrätt

Utvecklingen mot en närmare bestämning och reglering av de mänskliga fri- och rättigheterna knyter an till det rättsområde som brukar benämnas personrätten. Integritetsskyddet för person och egendom har som inledningsvis berörts vunnit i styrka allt eftersom denna personrätt utvidgats. Det är också markant att detta skydd, som från början främst var inriktat på den materiella integriteten, i allt högre grad kommit att gälla skyddet för rent immateriella värden.

Inom doktrinen drar man en gräns mellan den vidsträckta personrätten och den mer inskränkta personlighetsrätten. Den sistnämnda (right of privacy) har definierats som "rätten för en person, ev. en grupp av personer, att i viss mån kunna bestämma över möjligheterna för andra personer att få del av information om honom (gruppen) eller att använda hans (dess) namn, bild eller andra personliga attribut i reklam eller annat kommersiellt syfte" (Lögdberg, Den personliga integriteten, Lund 1977).

Personlighetsrätten började utvecklas under slutet av 1800-talet i USA som en reaktion mot vissa tidningars hänsynslösa exploatering av människors privatliv. Det påstås att den initierades av den amerikanske juristen Samuel D Warren i ilskan över att en societetstidning bevakade hans och hans unga hustrus dyrbara sällskapsliv. Warren och en juristkollega skrev en artikel i Harvard Law Review 1890 om "The right to privacy". Artikelns faktiskt upphov till ett helt nytt rättsområde inom amerikansk rätt. Ytterst är det industrialismens genombrott, urbaniseringen, förändringarna i befolkningens levnadsvillkor (i jämförelse med vad som gällde i det gamla bysamhället) och framför allt kommunikationsteknikens utveckling som varit grogrund för en framväxande personlighetsrätt. Behovet för den enskilde att kunna slå vakt om en privat zon, fri från allmän insyn, har ökat ju

mer den enskilde känt sig observerad och kontrollerad av utomstående. Men samtidigt står det klart att denna personlighetsrätt inte kan vara absolut. Hänsyn måste tas till andra samhälleliga och enskilda intressen. Det måste vara en uppgift för lagstiftaren och rättspraxis att lösa sådana konflikter. Från framför allt USA kan hämtas en rad rättsfall där frågan om den enskildes rätt till skydd för privatlivet ställts mot samhällets och omgivningens rätt till information.

Personlighetsrätten var vid seklets början helt inriktad på skydd mot skandalöst eller eljest kränkande utnyttjande av information om person, t.ex. i tidningsreportage. Efter hand som den tekniska utvecklingen erbjöd nya, sofistikerade instrument för inhämtande av sådan information har intresset förskjutits i riktning mot att skapa rättsregler för att försöka hindra själva införskaffandet av information samt lagring och bearbetning av sådan. Det är alltså redan åtgärden att utsätta en eller flera personer för avlyssning, filmning, optisk/elektronisk kontroll osv. som är integritetskränkande, oavsett om "offret" upplever sig vara drabbad av åtgärden.

För Sveriges del har frågor som gäller personlighetsrätten tidigare inte rönt någon vidare uppmärksamhet i praxis. Detta kan förklaras av att vi inte utvecklat någon egentlig sådan rätt. Det har – fränsett grundlagsregleringen – saknats allmänna rättsregler för integritetsskydd i denna bemärkelse. Som utredningen redovisat i avsnitt 1.1 har det dock under senare år tillkommit en del lagar som reglerar hithörande problem, t.ex. till skydd mot avlyssning och TV-övervakning. Genom det utredningsarbete som bedrivits av bl.a. integritetsskyddskommittén har också andra områden kommit i blickpunkten. Man förde fram förslag till ytterligare skyddsregler, t.ex. om olovlig och otillbörlig fotografering, vilka förslag dock inte lett till lagstiftning.

2.1.4 Avvägning mellan personlighetsskyddet och samhällskontrollen

Man kan naturligtvis fråga sig om vi här i landet behöver ett utvidgat särskilt personlighetsskydd och en mer omfattande reglering av privatlivets helgd eller om vi inte kan nöja oss med de regler som redan finns om kränkningar av den enskildes fysiska och psykiska integritet. Lögdberg hänvisar härvid (a.a. s. 19) till ett engelskt kommittébetänkande: "Det har gjorts gällande att 'privacy' är lika nödvändig för ett demokratiskt samhälle som en fri press. Privacy skapar ett visst oberoende. Det har också sagts att utan privacy finns det ingen individualitet. Vem kan veta vad en person tänker och känner, om han aldrig haft tillfälle att vara ensam med sina tankar och känslor? De flesta människor har också vad man kan kalla sina innersta hemligheter, vilkas avslöjande för omvärlden kan innebära en katastrof för personen i fråga ..."

Utgår man från att den enskilde har denna rätt att "bli lämnad i fred" och att denna rätt skall respekteras, är det uppenbart att det behövs skyddsregler. Man kan nämligen inte bortse ifrån att individen i ett samhälle som

vårt ständigt blir observerad på ett ganska närgånget sätt och även kontrollerad. Samhällets krav på att information om den enskilde skall utlämnas i olika rättsliga, sociala eller andra sammanhang kan uppfattas som integritetskränkande. Det går emellertid inte att i vårt samhälle leva helt anonymt och hävda ett fullständigt integritetsskydd.

Frågan om integritetsskyddet blir alltså framför allt en fråga om avvägning mellan å ena sidan samhällets krav på den enskilde och å andra sidan den enskildes rätt att få vara i fred och slippa påträngande uppmärksamhet från utomståendes sida. Detta bäddar många gånger för konflikter. De försök som gjorts internationellt att ge en heltäckande och rättsligt hållbar definition på "integritet" (privacy) har också stött på svårigheter just med hänsyn till att man måste göra betydande inskränkningar i integritetsskyddet. Vid Internationella juristkommissionens konferens 1967 om privatlivets rättsskydd lämnades en resolution enligt vilken rätten till privatliv "i allmänhet innebär en rätt för individen att leva sitt eget liv med ett minimum av inblandning från myndigheter, allmänhet och andra individer". Denna definition kan inte sägas vara särskilt vägledande så länge man inte klargör när och under vilka omständigheter dylik "inblandning" får förekomma.

Förhållandena är naturligtvis olika beroende på vilket samhälle man lever i. I en stat där kontrollen och övervakningen av medborgarna är rigorös blir den enskildes privatliv kraftigt inskränkt. Ju friare och mer oberoende den enskilde är i förhållande till myndigheterna, desto mindre intresse kan det finnas från "samhällets" sida att han utlämnar sig och sin person. Det är ju också av vikt att den inblandning som är ofrånkomlig regleras på ett klart och välavvägt sätt och att den kan förutses.

Vill man närmare precisera vilka former för intrång i personlighets-skyddet som kan bli aktuella är det enligt Westin (Privacy 1972) tre områden som kommer i blickpunkten, nämligen fysisk övervakning, dataövervakning och psykologisk övervakning (lögndetektor, tester o.d.). Den fysiska övervakningen delar han in i fyra grupper:

- Lokalisering och skuggning av en individ
- Bevakning av individen och hans handlingar i privata rum
- Registrering av människor på allmänna platser
- Avlyssning av privata samtal.

Man kan genom ändamålsbeskrivningar ange i vilka fall det kan vara motiverat att inskränka den personliga integriteten i form av fysisk övervakning. Det blir då fråga om klart avgränsade ändamål som från samhällets synpunkt framstår som angelägna och försvarliga. Ett sådant är att tillåta fysisk övervakning som ett led i brottsförebyggande verksamhet, brottsspaning och brottsutredning. Man kan emellertid inte stanna här. I så fall skulle området för integritetskränkningar bli alltför vidsträckt. Det krävs alltså ytterligare avgränsningar. Man kan t.ex. hävda att kontroll/övervakning bara får sättas in om det är fråga om skydd mot den allvarligare brottsligheten, om övervakningen innebär minsta möjliga ingripande åtgärd, om

övervakningens räckvidd begränsas osv. Det är sålunda ofrånkomligt att den enskilde inom vissa gränser måste finna sig i att bli utsatt för integritetskränkande intrång av hänsyn till samhällets intresse att skydda sig och medborgarna mot brott. Men samtidigt är det angeläget att sådana intrång leder till så små skadeverkningar som möjligt. Avvägningen mellan rättsvård, effektivitetsintresse och den enskildes skyddsintresse kan ibland tänkas leda till att man helt avstår från att sätta in fysisk övervakning.

Ett annat ändamål som kan motivera fysisk övervakning är säkerheten för liv och egendom. Det kan sålunda krävas speciella integritetskränkande insatser på farliga arbetsplatser eller på platser som från trafiksynpunkt är särskilt utsatta. Med hänsyn till rikets säkerhet kan det också vara motiverat att sätta in åtgärder som direkt inkräktar på den personliga integriteten. Däremot talar skäl mot att man enbart från besparings- eller rationaliseringssynpunkt sätter in fysisk övervakning som innebär intrång i personlighetsskyddet.

2.2 Svensk rätt

2.2.1 Inledning

Det grundläggande rättsliga skyddet för personlig integritet finns i 2 kap. regeringsformen (RF), som reglerar skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheter som ansetts särskilt betydelsefulla för vårt demokratiska styrelseskick. Skyddet för personlig integritet utgör en del av de fri- och rättigheter som är avsedda att fungera som en förstärkning av skyddet för opinionsfriheterna. Utformningen av grundlagsskyddet för de i 2 kap. RF angivna fri- och rättigheterna har i stort påverkats dels av inhemskt lagstiftningsarbete med början i betänkandet (SOU 1941:20) med förslag till ändrad lydelse av 16 § i 1809 års regeringsform, dels av två internationella dokument sådana som Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna av år 1948 och Europakonventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt konventionen har Sverige förbundit sig att ge såväl de egna medborgarna som de utlänningar som uppehåller sig här ett långtgående skydd för deras individuella rättigheter. Sverige har också förbundit sig att underkasta sig den europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna jurisdiktion.

Bestämmelserna i 2 kap. är rättsligt bindande för de offentliga organen. Vissa av bestämmelserna är så utformade att de har betydelse främst för de normgivande organen. Andra är genom sin avfattning riktade i första hand till de tillämpande organen och endast indirekt till de normgivande. I syfte att bestämmelserna skall vara rättsligt bindande har man valt att ge dem en preciserad innebörd. Graden av precisering växlar dock mellan olika bestämmelser.

I RF har även tagits in de principer efter vilka den offentliga verksamheten skall utövas i samhället. En sådan princip, som här är av speciellt

intresse, har kommit till uttryck bland de s.k. målsättningsstadgandena i 1 kap. RF. Enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket skall det allmänna värna den enskildes privatliv och familjeliv. Betydelsefullt i sammanhanget är också målsättningsstadgandet i 1 kap. 1 § tredje stycket RF att den offentliga makten skall utövas under lagarna.

Målsättningsstadgandet om skyddet för enskilds privatliv tillkom på förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Enligt denna utredning var vissa värden så grundläggande för medborgarna att de borde komma till allmänt uttryck i RF, däribland grundtanken om att den enskilde skulle ha rätt till en fredad sektor. Det var dock inte möjligt att utforma en regel av sådan innebörd på ett så klart avgränsat sätt att den kunde göras rättsligt bindande. Man valde i stället att skapa just ett målsättningsstadgat skydd för den enskildes privatliv.² Trots att stadgandet inte är rättsligt bindande har det grundläggande betydelse vid den offentliga maktutövningen. I detta ligger att det allmänna bör avstå från att obehörigen ingripa i den enskildes privatliv. Exempelvis bör enskilda inte utsättas för tvångsåtgärder utan positivt lagstöd. Det kan framhållas att avsikten med målsättningsstadgandena är att ge en bild i stort av de grundsatser på vilka den svenska författningen vilar (prop. 1973:90 s. 227).

I detta sammanhang kan nämnas att JO i sitt tidigare nämnda beslut den 5 oktober 1984 uttalat att ett allmänt krav för tvångsmedelsanvändning är att det finns positivt lagstöd. Med tvångsmedel avses inte bara fysiska åtgärder av olika slag i traditionell mening (dvs. åtgärder med mänsklig hand) utan också sådana som kräver tillgång till tekniska hjälpmedel som exempelvis vid akustisk- och optisk övervakning.

Vidare har utredningen om säkerhetsåtgärder m.m. i skatteprocessen i sitt slutbetänkande (SOU 1986:39) understrukit att dess förslag vilar på grundsatsen att all offentlig makt skall utövas under lagarna och att myndigheterna inte har några andra befogenheter än dem som framgår av lag. Skattemyndigheternas utredningsbefogenheter måste därför komma till klart uttryck i lag. Integritetsskyddskommittén har också i ett betänkande (SOU 1980:8) varit inne på tanken att det fordras särskilda åtgärder från det allmännas sida i form av lagstiftning för att uppfylla målsättningen i RF att det allmänna skall värna om den enskildes privatliv. Enighet kunde inte uppnås inom kommittén. Kommittén ansåg dock att det låg i sakens natur att myndigheterna vid tillämpning av lagar och förordningar skall beakta den enskildes intresse av fredat privatliv.

En annan fråga av intresse för skyddet för den enskildes privatliv avser de inskränkningar som, med stöd i 2 kap. RF och i 2 kap. TF, gäller dels i rätten att ta del av allmänna handlingar i det allmännas verksamhet, dels i rätten att fritt i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter; här åsyftas m.a.o. bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) om förbud att lämna ut allmänna handlingar och om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet (sekretess).

²Se SOU 1975:75 s. 168 f och prop. 1975/76:209 s. 28 och s. 131.

Med avseende på skyddet för enskilds integritet gäller sekretess för uppgifter om enskilds personliga och/eller ekonomiska förhållanden på ett stort antal områden i det allmännas verksamhet inom t.ex. hälso- och sjukvården, socialtjänsten, kriminalvården, polis, tull samt skatte- och exekutionsväsendet. Sekretessen är absolut endast inom vissa delar av det allmännas verksamhet. Inom flertalet verksamheter gäller att uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden omfattas av sekretess bara under bl.a. den förutsättningen att det kan antas att den enskilde eller honom närstående inte lider men om uppgiften röjs. Sekretess hindrar dock inte part att få ta del av handling eller annat material i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet. Sekretess för uppgifter får vika om de tas in i dom eller annat beslut. Samma förhållande gäller om uppgifterna förebringas vid offentlig förhandling i mål eller ärende vartill uppgifterna hör. I flertalet fall får sekretesskyddet vika för den s.k. meddelarfriheten, dvs. friheten att meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift eller för utsändning i radio eller TV. I 16 kap. sekretesslagen anges de fall i vilka meddelarfriheten får vika för sekretesskyddet.

I nära samband med meddelarfriheten står de mycket besvärliga avvägningar som har att göra med konflikten mellan å ena sidan den yttrandefrihet som medborgarna tillförsäkrats och intresset av att bl.a. säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning i samhället samt å andra sidan den enskildes intresse av att integritetskränkande material om honom inte sprids. Till skydd för den enskilde kan vissa kränkningar beivras som tryckfrihetsbrott, när det gäller tryckt skrift och bild. Dessa är bl.a. förtal och förolämpning i 5 kap. BrB. Motsvarande skydd finns för den enskilde enligt radioansvarighetslagen (1966:756) i fråga om yttranden i ljudradio samt yttranden och visning av bilder i television. Vid sidan om denna lagreglering finns etiska regler för press, radio och TV till skydd för den enskilde. Efterlevnaden av de etiska reglerna prövas, såvitt gäller pressen, av Pressens opinionsnämnd. För de olika programföretagen för radio och TV finns de etiska reglerna intagna i avtalen mellan regeringen och programföretagen. I avtalen stadgas bl.a. att den enskildes privatliv skall respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat. En statlig nämnd, radionämnden, övervakar att programföretagen följer avtalen samt att de enligt radiolagen (1966:755) utövar sin sändningsrätt opartiskt och sakligt. Det kan här även nämnas att man inom det nordiska samarbetet mellan radio- och TV-företagen försökt att få till stånd nordiska regler till skydd för privatlivet vid upptagning och visning av bilder i TV (se närmare härom i integritetsskyddskommitténs betänkande SOU 1980:8, s. 59).

Av betydelse för integritetsskyddet är också upphovsrätten. På förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning är författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk inskriven i grundlag (2 kap. 19 § RF). Grundlagregleringen innebär att offentlighetsrättsliga inskränkningar i enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, som gäller upphovsrätt, inte får

meddelas på annat sätt än genom lag. Riksdagen kan alltså inte delegera till regeringen att meddela föreskrifter om upphovsrätt. Regeringen har dock möjlighet att besluta om verkställighetsföreskrifter till lag.³ Lagutskottet har i ett betänkande (LU 1986/87:11) om förhållandet mellan upphovsrätt och tryckfrihet diskuterat möjligheterna av att i vissa hänseenden låta tryckfriheten få företräde framför upphovsrätten. Utskottet ansåg dock att upphovsrättslagen i sin nuvarande utformning innefattade en lämplig avvägning mellan upphovsmännens intressen och intresset av en fri opinionsbildning (s. 18 f).

När det gäller skyddet för personlig integritet i förhållande till enskilda, regleras detta – med några få undantag – genom vanlig lagstiftning.

I de följande delavsnitten skall närmare behandlas uppbyggnaden av skyddssystemet för personlig integritet enligt grundlag och annan lag. Även den betydelse förhållandet mellan grundlag och annan lag kan få för integritetsskyddet kommer att behandlas.

2.2.2 Grundlagsskyddet för personlig integritet

Utöver skyddet för kroppslig integritet upptas skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 6 § RF. Enligt lagrummet är den enskilde gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

I 2 kap. 6 § RF finns inte något direkt skydd mot integritetskränkningar i form av dold eller öppen personövervakning med optiskt eller därmed jämförbart instrument för elektromagnetisk strålning. (Det bör dock uppmärksammas att människor inte får utsättas för elektromagnetisk strålning – exempelvis stark laserstrålning – som innebär att skyddet för deras kroppsliga integritet blir åsidosatt.) Sådan bevakning av enskilda som sker med stöd av lagen om TV-övervakning har kunnat införas oberoende av någon skyddsregel i grundlag om den personliga integriteten. Ett indirekt grundlagsskydd mot optisk övervakning finns dock i så måtto att skyddet för förtrolig kommunikation i 2 kap. 6 § RF omfattas av filmning av samtalandes läpprörelser för avläsning. Detta skydd infördes 1976 i RF som en utvidgning av gällande grundlagsskydd för förtrolig kommunikation. Skyddet omfattar dock inte t.ex. samtal som förs i en folksamling eller i radio- eller TV-sändningar, där vem som helst kan höra vad som sägs (prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen s. 147). Med förtrolig kommunikation avses även meddelanden som sänds med posten eller på annat sätt som brev, telegram, bandinspelningar osv. Fotografering av handlingar eller genomlysning av brev är inte tillåtet enligt bestämmelsen. Detta innebär att skriftliga meddelanden inte heller får filmas eller tas upp med TV-kamera. Vad beträffar hemlig avlyssning gäller skyddet såväl hemlig avlyssning av

³Se prop. 1975/76:209 s. 70 och 159. Grundlagsskyddet gäller dock inte för t.ex. uppfinnare och deras rätt enligt patentlagstiftningen eller för dem som har skapat mönster enligt mönsterlagen (1970:485) s. 69 och 129.

pågående samtal som hemlig upptagning av ett samtal för senare avlyssning. Skyddet mot husrannsakan avser varje undersökning som myndighet gör av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen. Även exekutiva åtgärder inbegrips i begreppet husrannsakan om dessa är förenade med undersökning. Med liknande intrång avses exempelvis att polisen ingriper för att avstyra ett lägenhetsbråk eller kronofogdemyndighet vidtar exekutiv åtgärd som gäller ett föremål som man vet finns på ett bestämt ställe.

Med "det allmänna" avses samhällets rättstillämpande organ – domstolar och myndigheter – och de normgivande organen – riksdag och regering samt myndigheter, som har rätt att utfärda föreskrifter – när dessa beslutar för enskilda betungande, offentligrättsliga föreskrifter, däremot inte när de beslutar civilrättsliga normer (prop. 1975/76:209 s. 86). Skyddet gäller i förhållande till alla rättstillämpande och förvaltande myndigheter, när dessa meddelar sina beslut eller vidtar faktiska åtgärder gentemot enskilda.⁴

2.2.3 Begränsningar i grundlagsskyddet

Grundlagsskyddet för personlig integritet är inte orubbligt utan kan, i likhet med flertalet andra fri- och rättigheter i 2 kap. RF, begränsas genom lag (12 § första stycket). Begränsning får dock göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den eller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som är en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (12 § andra stycket).

I samband med att riksdagens kammare tar ställning till ett av riksdagens utskott behandlat lagförslag, som inskränker skyddet för personlig integritet och andra fri- och rättigheter, skall förslaget förklaras vilande i minst tolv månader, om lägst tio riksdagsledamöter begär det (12 § tredje stycket). Ett sådant uppskov förutsätter dock att förslaget inte redan har förkastats genom ett beslut av riksdagen eller att inte fem sjättedelar av de församlade ledamöterna röstar för att anta lagförslaget.

Avsikten med detta s.k. kvalificerade förfarande, som tillkom på förslag av rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter), är att tid skall ges för upplysning och debatt, innan begränsning av grundlagsskyddet beslutas.⁵ Det kan tilläggas att det kvalificerade förfarandet inte omfattar förslag till lag om förlängning i högst två år av en redan gällande tidsbegränsad lag. Förfarandet gäller inte heller lagförslag som angår tystnadsplikt för funktionärer i offentlig tjänst i fall som motiverar sekretessregler med stöd i 2 kap. TF och inte heller lagförslag som angår husrannsakan eller liknande intrång eller frihetsstraff som påföljd för viss gärning.

⁴ Se även Petrén–Ragnemalm, Sveriges grundlagar s. 41.

⁵ Se Holmberg – Stjernquist, Vår författning, sjätte uppl. s. 60.

Bland de lagar som utgör undantag från skyddet för personlig integritet kan nämnas de i 27 kap. RB intagna bestämmelserna om beslag av brev, telegram eller annan försändelse i post- eller televerkets vård (3 §) och om telefonavlyssning (16 §).

För att beslagta brev, telegram eller annan försändelse krävs att materialet skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott för vilket är stadgat fängelse i ett år eller däröver samt att materialet hos mottagaren skall vara underkastat beslag. För att rätten skall få meddela tillstånd till telefonavlyssning krävs att någon är skäligen misstänkt för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år och att avlyssningen finnes vara av synnerlig vikt för utredningen om brottet. Föreskrifter om telefonavlyssning vid förundersökning finns också i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Den lagen är tillämplig vid utredning om brott som rör bl.a. rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Enligt lagen kan tillstånd till avhörande av telefonsamtal enligt 27 kap. 16 § RB meddelas även om lindrigare straff än två års fängelse är stadgat för brottet. Lagens giltighet är tidsbegränsat, men den har genom lag förlängts ett år i sänder. Telefonavlyssning kan också tillgripas enligt lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Även denna lag är tidsbegränsad men har genom lag fått giltighet ett år i taget. Om synnerliga skäl föreligger kan polismyndighet i samband med utredning om terroristverksamhet få rättens tillstånd att ta del av samtal till och från telefonapparat, som innehas eller kan antas komma att begagnas av utlänning, som är föremål för beslut om utvisning eller avvisning enligt utlänningslagen (1980:376).

Tvångsmedelskommittén har i sitt tidigare nämnda betänkande (Ds Ju 1981:22) föreslagit att ytterligare undantag görs från grundlagsskyddet för hemlig avlyssning genom att sådan avlyssning med hjälp av dold mikrofon skall få användas som tvångsmedel vid förundersökning angående vissa grova brott. I syfte att omgärda hemlig avlyssning med visst integritetsskydd för den enskilde skall enligt kommittén fyra förutsättningar vara uppfyllda för att sådan avlyssning skall få ske. 1) Den som avlyssnas måste vara skäligen misstänkt för det grova brottet. 2) Sannolika skäl skall tala för att åtgärden kommer att ge upplysning av synnerlig vikt för utredningen om brottet. 3) Försök att skaffa upplysning på annat sätt har misslyckats eller sådana försök bedöms vara utsiktslösa eller förenade med avsevärda olägenheter. 4) Rätten skall pröva fråga om tillstånd till avlyssningen på ansökan av åklagare. Om rättens tillstånd inte kan inväntas utan allvarlig skada för brottsutredningen, föreslås att åklagaren i avvaktan på rättens beslut får förordna om avlyssning. I sådant fall skall rättens beslut inhämtas snarast möjligt, oavsett om avlyssningen upphört eller inte. Kommitténs förslag har inte lett till någon lagstiftning.

Även Narkotikakommissionen har i sin PM om polisens insatser mot narkotikan (nr 5) tagit upp annan hemlig avlyssning än telefonavlyssning till övervägande. Enligt kommissionen talar flera skäl för att en dold mikrofon som någon bär på sig i undantagsfall kan vara en lämplig metod i polisens

arbete med att utreda grova narkotikabrott, om den används med försiktighet och urskillning.⁶ Kommissionen anför bl.a. att det gör ingen principiell skillnad att den som kan höra vad som sägs kan förmedla det vidare med hjälp av mikrofon i stället för på annat sätt. Kommissionen anser att inga skäl finns att i lag eller på annat sätt föreslå särskilda restriktioner eller kontroller för denna form av avlyssning.

I detta sammanhang kan tilläggas – i likhet med vad narkotikakommissionen har anført – att straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § BrB om olovlig avlyssning inte tar sikte på sådana situationer, där någon i hemlighet tar upp samtal som han själv deltar i (prop. 1975:19 s. 128 f). I förhållande till grundlagsskyddet mot hemlig avlyssning i 2 kap. 6 § RF får det allmänna dock anses vara förhindrat att använda denna form av avlyssning. 1973 års fri- och rättighetsutredning anförde i sitt betänkande (1975:75 s. 200) att rätten till förtrolig kommunikation skyddar också mot hemlig avlyssning från det allmännas sida, både när avlyssningen sker samtidigt med ett samtal och när samtalet spelas in för senare avlyssning (se även prop. 1975/76:209 s. 147 f).

Narkotikakommissionen övervägde vidare om undantag borde göras i grundlagsskyddet mot hemlig avlyssning genom att i lag tillåta polisen att i kampen mot grova narkotikabrott använda sig av annan hemlig avlyssning än sådan som sker med mikrofoner som polisen bär på sig. Vad beträffar integritetsintrånget för denna form av mikrofonavlyssning uttalade kommissionen att den är tämligen likartad med telefonavlyssning men att den skulle innebära en mer total kontroll än telefonavlyssning och därför bli mer integritetskänslig; allt tal som kommer inom mikrofonens räckvidd skulle kunna avlyssnas, oavsett plats och tidpunkt på dygnet. Kommissionen kom, efter en genomgång av argument för och emot tillåtligheten av hemlig mikrofonavlyssning, fram till att annan hemlig avlyssning än telefonavlyssning inte bör förekomma som tvångsmedel. Kommissionen avslutade med följande uttalande. "I ett öppet samhälle måste det finnas en gräns för de tvångsåtgärder som samhället är berett att vidta gentemot de enskilda medborgarna. Stora värden äventyras om samhället av olika skäl ständigt flyttar fram sin toleransgräns vad gäller tvångsmedel. En känsla – om än obefogad – av att ständigt kunna vara avlyssnad kan riskeras bli spridd bland medborgarna. Kommissionen anser att de gynnsamma effekter som kan stå att vinna genom att införa hemlig avlyssning med mikrofoner som ett nytt tvångsmedel – och som av praktiska skäl torde bli ganska begränsade – inte uppväger de negativa följderna som det skulle kunna få."

Bland undantagen från skyddet för personlig integritet kan också nämnas föreskrifterna i 28 kap. RB om husrannsakan, som berättigar den som är förordnad därtill att undersöka hus, rum eller slutet förvaringsställe. Bl.a. får post- eller telegrafförsändelse som påträffas vid husrannsakan endast

⁶JK har ställt sig tveksam till att polisen i ett fall utrustade en enskild person med kroppsmikrofon för hemlig avlyssning (JK 1982 s. 159). Jfr även JO:s uttalande om hemlig inspelning av telefonsamtal eller förhör (JO 1975/76 s. 333). JO ansåg förfarandet otillbörligt.

undersökas av rätten, undersökningsledare, åklagare samt den som anvisats därtill av nu nämnd myndighet (27 kap. 12 § första stycket och 28 kap. 8 §). Föreskriften om att endast en trängre krets av personer får ta del av post eller telegram får anses utgöra ett visst integritetsskydd vid användandet av tvångsmedlet.

Intrång av samma slag som husrannsakan förekommer även i administrativa tvångsförfaranden som kan ske enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen och enligt utsökningsbalken i samband med exekutiva åtgärder. Ett likartat administrativt tvångsmedel än de nu nämnda utgör taxeringsrevision enligt 56 § taxeringslagen (1956:623). Den som är föremål för revision är skyldig att lämna den som förordnats att utföra revisionen (granskningsman) tillträde till verksamhetslokal samt för granskning tillhandahålla räkenskaper, anteckningar, korrespondens m.fl. handlingar som hör till verksamhet som revisionen omfattar. Handlingar som överlämnats för granskning får vara tillgängliga endast för granskningsmannen och den som har att övervaka revisionen.

2.2.4 Skyddet för personlig integritet enligt annan lag än grundlag

Som tidigare framhållits gäller skyddet för personlig integritet i 2 kap. 6 § RF endast gentemot det allmänna och alltså inte gentemot enskilda.

För att tillförsäkra enskilda rättsligt skydd mot integritetsangrepp från andra enskilda har den vanliga lagstiftningen ansetts tillräcklig. Exempel på skydd av nu berört slag utgör straffbestämmelserna i BrB om ofredande samt de tidigare omnämnda straffbestämmelserna om brytande av post- eller telehemlighet och om olovlig avlyssning, vilka delvis svarar mot grundlagsskyddet för förtrolig kommunikation. Datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182) är andra exempel på rättsligt skydd mot integritetskränkningar.

Den snabba utvecklingen av datatekniken har medfört att man inom flera rättsområden ägnat integritetsskyddet speciell uppmärksamhet vad beträffar insamling och bearbetning av information om enskilda med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Detta har inte bara gällt på det nationella planet utan också i internationella sammanhang, där Sverige deltagit bl.a. vid utarbetandet av Europarådets konvention 1980 om skydd för persondata. Sverige har även inom OECD varit med om att utarbeta riktlinjer för det integritetsskydd som skall gälla inom medlemsstaterna. Enligt konventionen och riktlinjerna skall gemensamma minimiregler gälla för integritetsskyddet. Sverige har tillträtt konventionen och åtagit sig att följa riktlinjerna, vilket medfört att vissa ändringar i datalagen behövt göras. En närmare redogörelse för dessa frågor finns i regeringens prop. 1984/85:220 om riktlinjer för den framtida datapolitiken (se s. 24 ff och 39 ff).

Det bör framhållas att regleringen av skyddet för enskilda i annan lag än grundlag i vissa fall gäller gentemot både det allmänna och enskilda.

2.2.4.1 Skyddet enligt lagen om TV-övervakning

Lagen om TV-övervakning skall ge skydd mot integritetskränkningar i form av personövervakning med fjärrstyrd TV-kamera. Lagens bestämmelser om förbud mot dold övervakning på allmänna platser riktar sig både till enskilda och myndigheter. Undantagna är myndigheter inom totalförsvaret som för skyddsändamål använder övervakningskamera. Andra myndigheter har däremot inte undantagits från tillståndsplikten, vilken även gäller för Sveriges Television eller annat programföretag i den mån fjärrmanövrerade kameror kommer till användning i exempelvis deras nyhetsrapportering från allmän plats (se prop. 1975/76:194 s. 22).⁷

Även om lagen riktar sig också till det allmänna, som kan medges förhållandevis långtgående tillstånd till personövervakning, är lagen inte tillkommen i syfte att vara något undantag från ett grundlagsstadgat integritetsskydd på detta område. Den är i stället avsedd att utvidga skyddet för personlig integritet till ett område där grundlagsskydd saknats eller enligt annan lagstiftning varit otillräckligt.

Fri- och rättighetsutredningen uttalade före tillkomsten av lagen om TV-övervakning att grundlagsskyddet för förtrolig kommunikation inte innebär att övervakning av allmänna platser som sker öppet med t.ex. TV-kameror får förekomma endast med stöd av lag (SOU 1975:75 s. 200, se även prop. 1975/76:209 s. 147).

Ser man till den tekniska utveckling som har skett inom TV-tekniken, sedan lagen kom till, bör uppmärksammas att filmning av samtalandes läpprörelser för avläsning mycket väl kan ske med hjälp av TV- och bildbehandlingsteknik. Det är också fullt möjligt att med hjälp av en kvalitativt bra TV-kamera på långt håll återge texten i ett skriftligt meddelande. Grundlagsskyddet för förtrolig kommunikation i 2 kap. 6 § RF omfattar därför i nu berört hänseende både TV-övervakning och annan optisk övervakning som syftar till att avläsa samtalandes läpprörelser eller återge innehållet i ett skriftligt meddelande, förutsatt att det är en myndighet som utför övervakningen och att samtalet eller meddelandet kan betraktas som förtroligt. Det kan därvid inte ha någon betydelse om ett förtroligt samtal sker på ett undanskymt ställe på allmän plats, där de samtalande anser sig kunna tala ostört i förhållande till förbipasserande eller att samtalet under likartade betingelser sker på plats som inte är upplåten för allmänheten. Det sagda gäller i viss mån också för utbyte av skriftliga meddelanden.

Bör då sådan inträngande TV-övervakning som syftar till att söka avläsa samtalandes läpprörelser kunna medges enligt lagen om TV-övervakning? Frågan är mer av teoretisk natur eftersom någon enskild inte torde kunna utverka ett tillstånd att använda så avancerad övervakningsutrustning som krävs för att göra upptagningar av detta slag. Den mycket stränga praxis som gäller vid lagens tillämpning omöjliggör nämligen detta. Frågan får

⁷ Jfr prop. 1975/76:204 om ändringar i grundlagsregleringen. I prop. (s. 98) uttalade departementschefen att brott mot bestämmelser som gäller sättet att inhämta upplysningar bör falla vid sidan av grundlagsskyddet.

däremot praktisk betydelse dels i samband med TV-övervakning som enskilda anordnar med kamera som kan riktas mot plats som får övervakas utan tillstånd, dels i samband med att en myndighet begär tillstånd till övervakning av allmän plats.

Om en enskild anordnar icke tillståndspliktig övervakning av så avancerat slag som det här gäller kan visserligen invändas att denna skulle strida mot bestämmelsen i lagens 2 § att övervakningskamera skall brukas med tillbörlig hänsyn till enskilds personliga integritet. Något verksamt skydd erbjuder dock inte bestämmelsen eftersom någon sanktion inte är knuten till den. Inte heller kan straffbestämmelsen i 4 kap. 9 a § BrB om olovlig avlyssning åberopas. I förarbetena till denna har nämligen särskilt uttalats att under den faller inte ett förfarande som innebär att man enbart filmar en person som talar och sedan genom att studera läpprörelserna söker läsa vad personen säger (prop. 1975:19 s. 103). Det har därvid ingen betydelse om den kamera som används vid förfarandet är fjärrstyrd eller manuellt manövrerad. En straffbestämmelse som i och för sig skulle kunna åberopas är 4 kap. 6 § BrB om ofredande. Tillämpningen av denna bestämmelse kräver dock att brottsoffret är medvetet om gärningen, vilket gör att bestämmelsen knappast kan få någon betydelse i detta sammanhang. Det kan alltså konstateras att något egentligt skydd mot integritetskränkning från enskild saknas på den här punkten. Man bör dock hålla i minnet att vid anordnande av övervakning av arbetsplatser de fackliga företrädarna har möjlighet att tillvarata de anställdas intresse av att tillbörlig hänsyn tas till deras personliga integritet.

Att en myndighet skulle kunna medges tillstånd enligt lagen om TV-övervakning att bruka kameror på allmän plats i syfte att identifiera vissa personer och söka avläsa deras tal är i och för sig inte otänkbart, om ändamålet med övervakningen är ett led i att förhindra allvarlig brottslighet. Ett så långtgående tillstånd måste emellertid innebära ett avsteg från grundlagsskyddet för förtrolig kommunikation, som enskilda har tillförsäkrats gentemot det allmänna. Som tidigare framhållits är lagen om TV-övervakning, vilken antogs efter det att 1976 års ändringar i RF hade trätt i kraft, inte avsedd att utgöra undantag från grundlag. Det kan från konstitutionell synpunkt ifrågasättas om tillstånd av angivet slag kan medges. Att grundlagsskyddet hindrar det allmänna från att besluta om dold personövervakning av ovannämnda innebörd med övervakningsutrustning, som faller utanför tillämpningen av lagen om TV-övervakning, är tämligen klart. Samma förhållande måste också gälla för myndighet inom totalförsvaret, oavsett vilket slag av övervakningsutrustning som används. (Jfr dock departementschefens uttalande i prop. 1975/76:194 s. 17 om att det då föreliggande förslaget om ett grundlagsfäst skydd mot hemlig upptagning av förtroliga meddelanden inte kunde anses omfatta dold TV-övervakning av militära skyddsobjekt.)

2.2.4.2 *Lagar om skydd mot fotografering och mot spridning av enskild persons bild*

Av föregående avsnitt framgår att ett effektivt rättsligt skydd, som hindrar enskilda att öppet eller dolt bruka icke fjärrmanövrerade kameror för såväl personidentifiering som återgivande av skriftliga meddelanden och analys av tal, saknas i svensk rätt.

Förhållandet hänger delvis samman med att något allmänt fotograferingsförbud inte finns i Sverige till skydd för personlig integritet. En bestämmelse om fotograferingsförbud finns dock i 5 kap. 9 § RB. Enligt bestämmelsen är det förbjudet att fotografera i rättssal under tid då rätten har sammanträde. Processlagberedningen uttalade att fotografering i rättssalen i allmänhet verkar störande på förhandlingen och kan då det gäller tilltalad i brottmål vara ägnad att utsätta denne för onödigt lidande (SOU 1938:44 s. 113).

Integritetsskyddskommittén föreslog, som tidigare nämnts, i sitt delbetänkande (SOU 1974:75) att det skulle vara straffbart att olovligen fotografera den som uppehåller sig i sitt hem eller är intagen för vård på sjukhus eller annan anstalt. Enligt förslaget skulle det också vara straffbart att olovligen fotografera den som befinner sig på en plats där han är skyddad för allmän insyn och fotograferingen uppenbarligen är kränkande för honom. Kommittén uttalade att integritetsskyddet skulle bli i hög grad ofullständigt om den enskilde nödgades avvakta ett för honom skadligt utnyttjande av privat information innan han kunde vidta någon åtgärd till sitt skydd. Kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Vad gäller skyddet mot spridning av enskild persons bild utan samtycke för publicering finns inte heller någon allmän förbudsregel. Förutom regeln i fotografilagen (14 §) att rätten till fotografisk bild tillkommer beställaren och att denne kan förbjuda att bilden används i reklamsyfte, finns endast vissa näringsrättsliga regler till skydd för enskild persons bild. På förslag av integritetsskyddskommittén infördes lagen (1978:800) om namn och bild i reklam. Enligt denna får en näringsidkare inte utan samtycke i framställning använda annans namn eller bild vid marknadsföring av vara, tjänst eller annan nytthet. Överträdelse av förbudet medför straffansvar och skyldighet att utge skäligt vederlag till den vars namn eller bild utnyttjats. Hjälpmedel som använts vid framställning som finns på vara, förpackning, reklamtryck eller dylikt skall om rätten medger det förstöras på yrkande av den vars namn och bild utnyttjats. Marknadsföringslagen (1975:1418), mönsterskyddslagen (1970:485) och varumärkeslagen (1960:644) ger även visst skydd för enskild persons bild. I sammanhanget kan likaså nämnas ärekränkningsreglerna i 5 kap. BrB. Den som åberopar annans bild eller namn under sådana omständigheter att denne kan sägas bli utsatt för andras missaktning kan dömas för förtal. Vid mildare former av ärekränkning kan gärningsmannen dömas för förolämpning.

Slutligen bör framhållas att lagen om TV-övervakning ger visst skydd mot spridning av bilder som tas upp med övervakningskamera. Skyddets räckvidd är till stor del beroende på hur tillståndsmyndigheterna utformar de

föreskrifter som skall gälla för förvaring och användning av upptaget bildmaterial. Något sekretesskydd är inte kopplat till utfärdade föreskrifter. Överträdelse av utfärdad föreskrift är visserligen straffsanktionerad med böter, men inget hindrar att upptaget bildmaterial som förvaras hos tillståndsmyndigheten, annan myndighet eller enskild lämnas ut för publicering eller nyhetsutsändning i massmedia, såvida inte bildmaterial är att hänföra till uppgift för vilket sekretess gäller enligt sekretesslagen (1980:100).

2.3 Utländsk rätt

2.3.1 Inledning

I sitt betänkande (SOU 1974:85) Fotografering och integritet har integritetsskyddskommittén översiktligt redovisat de utvecklingslinjer som rättsskyddet för den personliga integriteten följt i utländsk rätt. En sådan linje kännetecknas av att rättsskyddet främst utformats genom vägledande domstolsavgöranden grundade på konstitutionella rättsprinciper och allmänna skadeståndsrättsliga regler. Direkta lagregler om skydd för privatlivet är fåtaliga. I Storbritannien, USA, Frankrike och Västtyskland har enligt praxis den enskilde tillerkänts förhållandevis långtgående skydd mot att uppgifter som angår hans privata förhållanden offentliggörs eller utnyttjas på annat sätt. I andra stater, som exempelvis Belgien, Holland, Schweiz samt Danmark, Finland och Norge, har man mer följt linjen att lagstifta om skydd för enskildas privatliv. I regel har lagstiftningen skett till följd av att den tekniska utvecklingen möjliggjort att integritetsfarlig apparatur blivit tillgänglig i allt större utsträckning. Sedan flera år tillbaka pågår inom Europarådet arbete med frågor om skydd för privatlivet i förhållande till den tekniska utvecklingen. Bl.a. har detta arbete – som nämnts i avsnitt 2.2.4 – lett till 1980 års Europarådskonvention om skydd för persondata.

De internationella deklarationerna och överenskommelserna har haft stor betydelse för olika länders lagstiftning om skydd för enskildas personliga integritet. Förenta Nationernas "allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna", antagen av generalförsamlingen 1948, har här spelat stor roll liksom Europarådets konvention 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europarådskonventionens artikel 8 ger uttryck för envars rätt till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Inskränkningar i denna rätt får godtas endast för vad som är stadgat i lag och är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Bl.a. får inskränkningar ske i syfte att underlätta brottsbekämpning och att tillgodose andra individers fri- och rättigheter.

2.3.2 Reglerad och oreglerad personövervakning med optisk apparatur i vissa länder

Danmark

I 264 a § straffeloven stadgas förbud mot oberättigad fotografering och iakttagande med hjälp av kikare eller annan apparatur av personer som befinner sig på en plats som inte är fritt tillgänglig. Med inte fritt tillgänglig plats avses sådana områden som är skyddade enligt bestämmelserna om hemfridsbrott. Därunder faller platser som lägenheter och privata bostadshus, privata trädgårdar, källare, uthus, verkstads- och fabriksområden samt trappuppgångar, gårdar och liknande utrymmen avsedda för gemensamt bruk av ett större antal personer. För straffansvar fordras att fotograferingen eller iakttagandet med kikare eller annan apparatur är oberättigat. Det är också straffbart att utnyttja bilder, som tagits i strid med 264 a §, för publicering i en tidning. Vidare finns straffbestämmelser om förbud mot att oberättigat vidarebefordra meddelanden eller bilder som rör någons privata förhållanden eller i övrigt bilder tagna av en person under omständigheter, som uppenbart bör undandras offentligheten (264 d §). Bestämmelsernas syfte är att förhindra spridning av personbilder tagna under sådana omständigheter, att det på förhand står klart att ett offentliggörande kommer att vara synnerligen kränkande för den avbildade. Man har här avsett tillfällen, särskilt när den enskilde oförvållat hamnat i en för honom pinsam situation.

Av de nämnda bestämmelserna följer motsatsvis att det är straffritt att fotografera eller iaktta personer, som befinner sig på fritt tillgängliga platser så länge vidarebefodran inte sker av bilder om deras privata förhållanden eller i övrigt av bilder tagna under omständigheter som uppenbart bör undanhållas offentligheten.

På rent privaträttslig grund har de danska domstolarna möjlighet att gå utöver det straffrättsliga området och därigenom utvidga skyddet för privatlivet. Ekonomisk ersättning kan sålunda tilldömas den som blir utsatt för en icke-straffbar handling som likväl kan karaktäriseras som rättsstridigt frids- eller ärekränkande.

I Danmark gäller Lov nr 278 av 9 juni 1982 om förbud mot privat TV-övervakning m.m. Lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1982, är till skydd för privatlivets fred. Lagen gäller dock endast TV-övervakning som anordnas av privatpersoner (fysiska och juridiska) och således inte av myndigheter.

Enligt lagen förstås med TV-övervakning varaktig eller regelmässig utförd personövervakning med hjälp av fjärrmanövrerad eller automatiskt verkande TV-kamera, fotograferingsapparat eller liknande apparat. Lagens bestämmelser gäller även uppsättning av sådan apparatur, om avsikten är att den skall användas för övervakning (1 § andra stycket). Det är förbjudet att privat anordna TV-övervakning av gata, väg, plats eller liknade område som används för allmän samfärdsel (1 § första stycket). Förbudet gäller dock inte för TV-övervakning som anordnas i följande fall (2 §):

- TV-övervakning av bensinstationer, fabriksområden, övertäckta butikscentra och liknande områden, inom vilka förvärvsverksamhet förekommer, såframt övervakningen företas av den som har rådighet över området.
- TV-övervakning, som icke har samband med upptagning av bilder på videoband, film eller liknande, när den företas som ett led i övervakning av egna ingångar, fasader, inhägnader eller liknande.

Den som anordnar TV-övervakning i utrymme eller lokaler, vartill allmänheten har tillträde, skall genom skyltning eller på annat sätt lämna upplysning om övervakningen (3 § första stycket). Upplysningsskyldigheten gäller inte i de fall av TV-övervakning som beskrivs i andra punkten ovan. Närmare bestämmelser om skyltning m.m. på plats vartill allmänheten har tillträde meddelas av justitieministern (4 §).

För överträdelse av bestämmelserna i lagen eller med stöd av den meddelade föreskrifter är straffet böter (5 §).

Det kan anmärkas att i ett första förslag till lagen fanns bestämmelser om tillståndsgivning för upptagning av bilder på videoband, film eller liknande. Under lagförslagets fortsatta behandling togs stadgandet om tillståndsgivning bort. Bestämmelserna i nuvarande lag innebär på denna punkt att bildupptagningen på videoband m.m. endast får ske på enskilda områden.

För att lagen om TV-övervakning skall bli tillämplig krävs att övervakningen är av viss varaktighet. Fotografering av bestämda händelser anses inte ha karaktär av övervakning. Däremot gäller lagen för kameror som träder i funktion med fasta mellanrum eller på bestämda tider, eller när personer kommer in i kamerans blickfång. Enligt motiven till lagen innebär detta att i banker uppsatta kameror, som startar bara när de via ett larm aktiveras av bankkassör eller annan bankpersonal, inte är att betrakta som TV-övervakning. Eftersom lagen endast tar sikte på fjärrstyrda eller automatiskt verkande kameror, gäller lagen inte kameror som manövreras på plats t.ex. i samband med Danmarks Radios TV-upptagningar eller allmänna film- och fotoupptagningar.

Finland

I finsk lagstiftning infördes den 1 september 1972 straffrättsliga bestämmelser mot missbruk av teknisk apparatur. Bland brotten upptas olovlig avlyssning och olovlig observation. Reglerna härom knyter an till hemfridskyddet, som sträcker sig något längre än i svensk rätt. Den som olovligen med teknisk apparatur iakttar eller avbildar person, som befinner sig på plats eller område som omfattas av reglerna om hemfridsbrott, kan fällas till ansvar för olovlig observation. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Även förberedelse till olovlig observation är straffsanktionerad.

Frankrike

I domstolspraxis har en verklig personlighetsrätt (*droit de la personnalité*) utvecklats i Frankrike. Avgörandena har främst grundats på den mycket

vidsträckta, allmänna skadestandsregeln i art. 1382 Code civil. Regeln omfattar såväl materiell som ideell skada. De kränkningar som domstolarna inskridit mot har bestått i offentliggörande eller annat användande av uppgifter om enskildas privata förhållanden.

Genom lag den 17 juli 1970 infördes i Code civil ett nytt stadgande grundat på existerande praxis (art. 9). Enligt stadgandet har envar rätt att åtnjuta respekt för sitt privatliv och domare kan vid sidan av skadestånd – även interimistiskt – besluta om beslag eller andra åtgärder ägnade att hindra ett tilltänkt eller fortsatt angrepp på privatlivets intimitet. Rätten till respekt för privatlivet innefattar rätten till egen bild. Foto som tas av polis för bevisning av trafikförseelse utgör dock inte intrång i privatlivet.

Enligt art. 368 i strafflagen (Code pénal), som även infördes genom lag den 17 juli 1970, kriminaliseras angrepp på privatlivet (atteintes à l'intimité de la vie privée) – om det sker utan samtycke – med hjälp av optisk apparatur varigenom man kan ta upp eller överföra bilder av en person som befinner sig på enskild plats (lieu privé).

Användning av TV-kameror och liknande apparatur för personövervakning regleras inte särskilt i fransk rätt. Något tillståndsförfarande för sådan övervakning finns således inte heller.

Det är inte straffbart att använda sig av övervakningskameror i t.ex. affärslokaler eller banker. TV-kameror får användas för att övervaka ordningen på allmänna platser.

TV-övervakning på arbetsplatser är inte heller författningsreglerad. Enligt ett svar till nationalförsamlingen avgivet den 16 juni 1980 av dåvarande arbetsmarknadsministern strider det både mot individuella och fackliga friheter att övervaka arbetsplatser med TV-kamera i syfte att ersätta övervakningsronder eller att förhindra stölder på utsatta platser. Därjämte torde TV-övervakningen, enligt ministern, vara straffbar om dess enda funktion är att kontrollera löntagarnas arbetsinsatser.

Italien

Föreskrifter finns i italiensk lagstiftning om användning av TV-kameror för övervakning av personer på arbetsplatser. Föreskrifterna gäller inom både den privata och den offentliga sektorn.

Vad gäller privatanställda fastslås i art. 4 i lag nr 300 av den 20 maj 1970 – vanligen kallad "arbetstagarstatuterna" – att det är förbjudet att använda audivisueella anläggningar och annan apparatur för fjärrkontroll av arbetstagarnas verksamhet. I fortsättningen anger artikeln på vilket sätt dylika kontrollanläggningar får installeras när sådana krävs p.g.a. organisations- eller produktionsskäl eller säkerhetsskäl, fastän de samtidigt möjliggör fjärrkontroll av vad arbetstagarna sysslar med. Enligt art. 38 är straffet böter mellan 100 000 och en miljon lire (motsvarande mellan 500 kr och 4 900 kr) eller arrest i högst 15 dagar för överträdelse av bestämmelserna i art. 4.

Vad gäller offentligt anställda fastslås i art. 24 i lag nr 93 den 29 mars 1983

– som är en ramlag för offentlig anställning – att det är förbjudet att använda audiovisuella anläggningar och annan apparatur när det sker enbart i syfte att på avstånd kontrollera de anställdas verksamhet. I samma artikel återfinns föreskrifter om hur sådan anläggning skall installeras när den behövs av organisations- eller säkerhetsskäl, om dess installering kan medföra att de anställdas verksamhet kan kontrolleras på avstånd.

Norge

I norsk rätt finns såväl ett flertal straffbestämmelser som oskrivna regler till skydd för den personliga integriteten. Åtgärder som innebär angrepp på den personliga integriteten och som företas av offentliga organ men också av enskilda kräver i allmänhet lagstöd.⁸

I strafflagen finns bestämmelser om kränkningar av privatlivets fred. Bestämmelserna kan bli tillämpliga i olika situationer, där någon antingen genom hänsynslöst beteende kränker annans frid (390 a §) eller genom att offentliggöra uppgifter om annans personliga eller husliga förhållanden kränker privatlivets fred (390 §). Exempelvis kan fotografering och annan bildupptagning av enskilda komma att falla in under dessa straffbestämmelser. Vad gäller fotografier som tagits av enskilda finns särskilda bestämmelser i lag 17 juni 1960 om fotografi. Huvudregeln om bild som tagits av enskild är att den inte får offentliggöras utan samtycke.

I lag 9 juni 1978 nr 48 om personregister m.m. regleras bl.a. insamling och användning av personregister och personupplysningar. För att inrätta ett personregister som förs med hjälp av ADB krävs tillstånd av ett statligt centralt tillsynsorgan (Datatilsynet). Till personupplysningar anses höra videoupptagningar, fotografier, ljudupptagningar m.m.⁹

Öppen övervakning som anordnas på offentliga platser anses tillåten. Något särskilt tillstånd krävs inte för övervakning av t.ex. transportstationer och transportterminaler, banker, affärslokaler. Däremot torde det inte vara tillåtet att offentliggöra bilder som tas upp med TV-kamera i samband med övervakningen.¹⁰

Storbritannien

Enligt engelsk rätt har den enskilde inte något egentligt författningsenligt skydd mot integritetskränkningar. Vissa normer har dock utbildats som ger skydd för privatlivet. Till dessa hör regler om besittning, kränkningar och hemfrid, missbruk av förtroende samt ärekränkning.

Skyddet mot angrepp med teknisk apparatur är begränsat. Ett angrepp förutsätter nämligen ett fysiskt angrepp på person eller egendom. Lagförslag har dock förts fram som syftat till att skapa ett allmänt skydd för den personliga integriteten. Enligt ett av förslagen skall det bli förbjudet att

⁸Eckhoff, Förvaltningsrett s. 153 ff.

⁹Uppgifterna ingår i en den 17 november 1986 av norska justitiedepartementet gjord sammanställning om bl.a. personövervakning i norsk rätt som tillställts utredningen.

¹⁰Se Knoph, Oversikt over Norges rett s. 123.

använda akustisk eller optisk apparatur mot en person eller hans egendom om åtgärden företas i hemlighet och med direkt syfte att övervinna det naturliga skydd som kan finnas. En civilrättslig regel föreslås också där den som blivit utsatt för straffbar handling kan få ersättning i form av skadestånd.

Någon reglering av exempelvis TV-övervakning finns inte i engelsk rätt. För närvarande står det envar fritt att på sitt område sätta upp TV-kamera och liknande apparatur för personövervakning.

Vad gäller polisens brottsspanande verksamhet har inrikesministern – the Home Secretary – utfärdat riktlinjer för hur verksamheten skall bedrivas (Guidelines on the use of equipment in police surveillance operations). I riktlinjerna, som inte betraktas som en författning men anses ändå vara normgivare av stor betydelse, behandlas användningen av bl.a. TV-kameror för personövervakning. Används TV-kameror för övervakning av exempelvis folksamlingar vid fotbollsmatcher eller längs gator i samband med statsbesök eller för trafikövervakningsändamål, skall tjänstgörande polisbefäl (a Chief Superintendent) försäkra sig om att något oberättigat intrång i privatlivets helgd inte uppkommer. En bedömning därav skall ske mot bakgrund av samtliga omständigheter i fallet. En enskild som anser att polisen inte följer de utfärdade riktlinjerna kan vända sig till en särskild myndighet, Police Complaints Board, inom inrikesministeriet. Myndigheten handlägger klagomål mot polisen och om den enskilde inte får gehör för sina klagomål kan han eller hon vända sig till domstol som har att bedöma om en integritetskränkning skett utifrån allmänna rättsgrundsatser.

Västtyskland

Med stöd av vissa artiklar (art. 1 och 2) i den västtyska grundlagen från år 1949 har en allmän personlighetsrätt (allgemeines Persönlichkeitsrecht) erkänts. Kränkningar som sker av en persons privatliv kan beivras genom skadeståndstalan. Åtskilliga domstolsavgöranden förekommer om otillåtna avslöjanden av privata förhållanden genom publicering eller på annat sätt. Oberättigad avlyssning och utspionerande med teknisk apparatur av samtal skyddas enligt personlighetsrätten. Den egna rösten anses ingå i denna rätt. I västtyska strafflagen finns också bestämmelser till den enskildes skydd mot missbruk av akustisk apparatur. Däremot saknas bestämmelser om missbruk av optisk apparatur.

Någon särskild lag finns inte i Västtyskland som reglerar personövervakning med TV-kamera. Det är inte förbjudet att anordna TV-övervakning i t.ex. banker eller varuhus. Inget hinder finns heller mot att statliga myndigheter använder sig av TV-kameror i tunnelbanan eller vid järnvägarna (Bundesbahn). Det kan här nämnas att mångfaldigandet av en bild som är tagen med TV-kamera regleras i den tyska upphovsmannalagen.

I samband med utredningar om dataskydd har man tagit upp frågor om kameraövervakning. Frågornas behandling har dock ännu inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Österrike

Inom straffrättens område finns i österrikisk rätt inga bestämmelser till skydd för integritetskränkningar genom användning av elektronisk övervakningsapparat. Inte heller finns civilrättsliga regler till skydd mot integritetskränkande bruk av sådan apparatur.

Enligt bestämmelserna i 16 § Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch tillerkänns dock den enskilde ett skydd mot angrepp som från tredje man riktar sig mot de s.k. medfödda rättigheterna. Till dessa rättigheter hör rätten till respekt för den privata sfären (Geheimsphäre). I domstolarnas rättskipning skall emellertid en noggrann avvägning ske mellan å ena sidan den hotades intresse och å andra sidan den handlandes och allmänhetens intresse.

Inom den offentliga rätten regleras användningen av exempelvis sådan optisk apparatur som videokamera enligt dataskyddslagen (Datenschutzgesetz, Bundesgesetzblatt/BGBL Nr. 565/1978). I lagen görs skillnad mellan de fall då övervakning uteslutande består i att bilder tas med en kamera och de fall när dessa bilder behandlas (digitaliseras) på elektronisk väg eller sänds vidare.

I det första fallet är varje persons grundrätt förankrad genom 1 § dataskyddslagen, så att de personliga data som rör personen i fråga hemlighålls, i den mån denne har ett intresse värt att skyddas, speciellt när det gäller respekten för personens privat- och familjeliv. Denna bestämmelse skyddar också mot datautredning (Datenermittlung) genom elektronisk kameraövervakning. Rätten är dock ej alltid garanterad. Inskränkningar tillåts för att tillgodose en annan persons berättigade intressen eller på grund av sådana lagliga föreskrifter som, enligt art. 8 mom. 2 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, tillåter ingrepp i grundläggande rättigheter avseende skyddet för privat- och familjelivet. I detta sammanhang gäller det framför allt elektronisk övervakning för att upprätthålla den nationella säkerheten och den allmänna ordningen samt för att förhindra straffbara handlingar.

I det andra fallet, där en ADB-stödd bearbetning sker av de data som vunnits genom övervakningen, måste den övervakningen bedömas med hänsyn till 1 § dataskyddslagen. Här är en datautredning (Datenermittlung) tillåten endast när det finns ett uttryckligt lagligt bemyndigande, eller när den utgör en väsentlig förutsättning för att uppdragsgivaren skall kunna utföra de uppgifter han lagligen ålagts.

För att ADB-stödda data skall vidarebefordras måste det antingen finnas ett uttryckligt lagligt bemyndigande eller också måste personen i fråga ge sitt tillstånd. I annat fall är en vidarebefordran av sådana data tillåten endast när dessa data utgör en väsentlig förutsättning för att mottagaren skall kunna utföra de uppgifter han lagligen ålagts.

En obehörig kränkning av rätten till respekt för privatsfären genom bruket av elektronisk övervakningsapparat kan i förekommande fall motivera krav på upphörande av övervakningen (Anspruch auf Unterlassung) och skadestånd.

3 Optisk och elektronisk övervakning i dag och i framtiden

3.1 Inledning

När utredningen i detta avsnitt skall redovisa teknikens framsteg i fråga om den optisk-elektroniska personövervakningen måste man ha klart för sig att detta ämne leder in på ett dynamiskt men också svårgripbart område. För att rätt förstå vilka möjligheter denna teknik att övervaka kan erbjuda den som önskar samla information om personer, föremål och händelser, bör tekniken inledningsvis sättas in i ett något större perspektiv än vad som direkt föranleds av utredningens arbete.

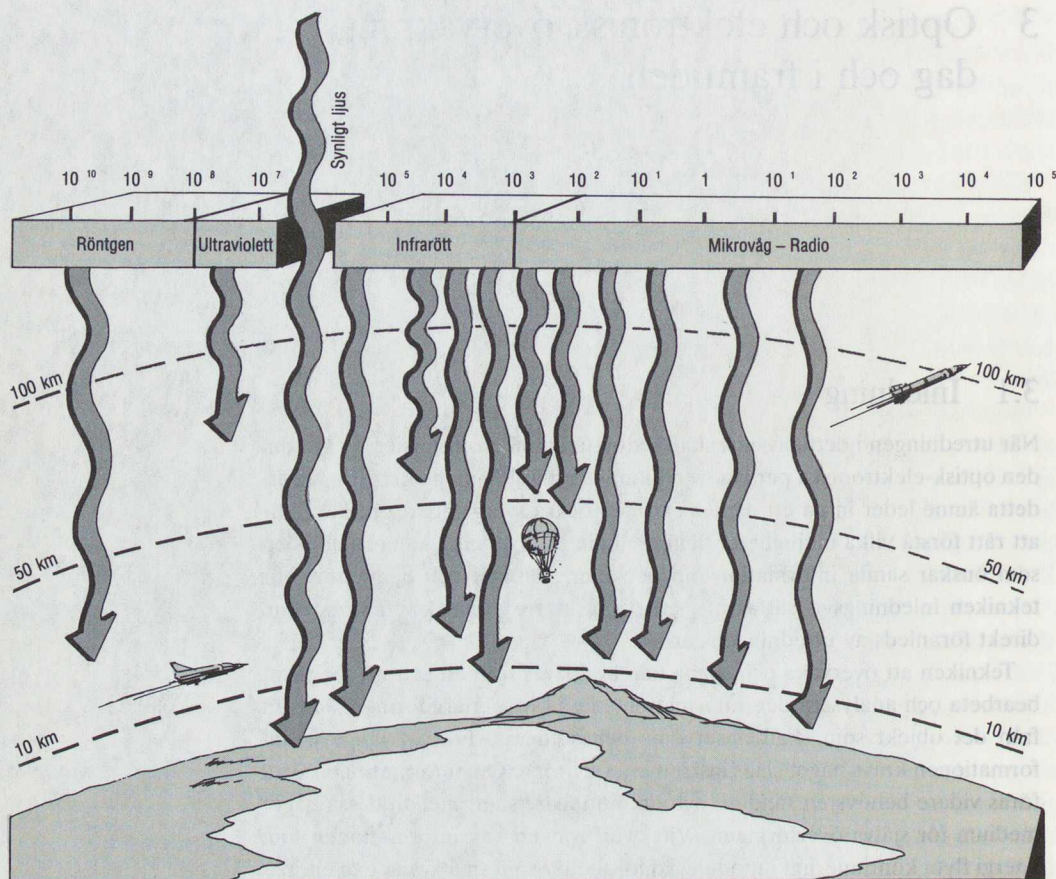
Tekniken att övervaka och spana kan beskrivas som ett sätt att fånga in, bearbeta och analysera den information som i olika energiformer sänds ut från det objekt som skall observeras och studeras. För att fånga in informationen krävs något slags instrument (sensor).¹ Om informationen skall föras vidare behövs en sändare och en mottagare samt mellan dessa något medium för själva överföringen. Vid överföringen kan informationen som energi flyta kontinuerligt i modulerad form eller som små kodade energipaket. Informationen kan bäras av elektromagnetiska vågor av olika våglängd, ljud av olika frekvens, tryck- och stötvågor av varierande magnitud, magnetiska kraftfält eller kemiska substanser.

Vår omgivning liksom hela universum är fylld av naturens eget dramatiska växelspel mellan materiens olika energiformer. Varje föremål utgör själv en strålkälla som sänder ut elektromagnetisk strålning eller reflekterar sådan strålning från andra källor – till exempel solen. Paradoxalt nog är även en isbit en strålkälla om än oändligt svagare jämförd med solen. Strålningens form och egenskaper bestäms av strålkällans temperatur, material och materialsammansättning med flera faktorer.

Det elektromagnetiska spektret sträcker sig från ultrakort gammastrålning via röntgen, ultraviolett strålning, synligt ljus, infraröd strålning, mikrovågsstrålning in i området med långvågig radiostrålning.² I strålskyddssammanhang brukar den elektromagnetiska strålningen delas in i joniserande och icke-joniserande strålning. Till joniserande strålning hänförs gamma- och röntgenstrålning. Infraröd strålning, synlig strålning och ultraviolett

¹Sensor = apparat för registrering av elektroniska eller akustiska vågor.

²Vågornas längd mäts i nanometer (nm) och millimeter (mm). 1 nm = 0,000001 mm, se våglängdstabell i bilaga 1:1.



Olika slags elektromagnetisk strålning påverkas på olika sätt av atmosfären. Ner till jordytan kommer synligt ljus, en del infraröd strålning och det mesta av radiostrålningen så gott som opåverkad.

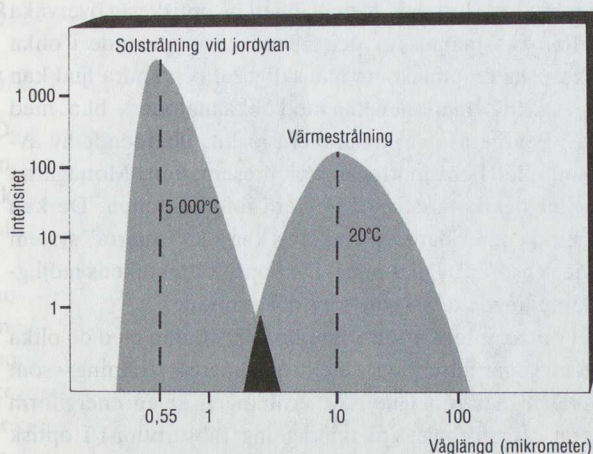
Tecknare: Nils Peterson

Källa: Eric Dyring, Etta nolla bild

strålning är däremot icke-joniserande strålning. Av all denna strålning kan vi med ögonen uppfatta bara det synliga ljuset. Frånsett värmestrålning är största delen av den elektromagnetiska strålningens spektrum oförnimbar för oss människor.

På liknande sätt förhåller det sig med ljudet. En del uppfattar vi med vår hörsel (eller känsel). Annat är ohörbart som ultraljud och infraljud. Magnetiska kraftfält kan vi inte uppfatta, ej heller de flesta kemiska substanser eller radioaktivitet.

Med hjälp av allt mer förfinad teknik kan vi i dag fånga in allt mer av informationen omkring oss, svaga signaler likaväl som den elektromagnetiska strålningens olika våglängdsområden. Detta är resultatet av en snabb utveckling inom materialteknik och elektronik. Den infångade energin omvandlas till elektriska signaler.



De två dominerande naturliga källorna för elektromagnetisk strålning är solen, som alstrar dagsljuset på jordytan, och den värmestrålning som sänds ut av alla föremål. Ett föremål med 20°C sänder ut värmestrålning i det infraröda området med största intensitet kring 10 mikrometer. Solljuset har sin intensivaste del kring 0,55 mikrometer.

Tecknare: Nils Peterson

Källa: Eric Dyring, Etta nolla bild

Tekniken att fånga in naturens egen strålning brukar kallas "passiv". Det gäller vårt seende, fotografering i dagsljus, värmeregistreringar, våra örons lyssnande – vad gäller ljudvågor – med mera.

Det finns också en "aktiv" teknik. Det som skall observeras "belyses" på konstgjord väg. Ficklampans och kamerablixtens ljus är exempel på detta. Det finns i dag många tekniskt avancerade aktiva metoder. "Belysning" kan ske med mikrovågor (radar), med lasrar som alstrar strålning i olika synliga och osynliga våglängder och med röntgenstrålning. Med hjälp av s.k. sonarteknik kan man också "lysa upp" med ljud. Tekniken används speciellt under vattenytan, bland annat för ubåts- och fiskspaning. Sonar är ljudets motsvarighet till den elektromagnetiska strålningens radar. Till gruppen aktiva metoder räknas även övervakning med radiovågor. En liten radiosändare placeras på det som skall följas och en mottagare fångar in radiosignalerna. Tekniken används för övervakning av rörliga objekt – såsom djur och människor.

Datorutvecklingen har också skapat nya möjligheter för att effektivt ta hand om och hantera den infångade informationen. Ofta rör det sig om mycket stora datamängder i digital form. Datorerna kan sortera denna information, bearbeta, analysera och lagra den samt se till att den presenteras på ett lättillgängligt sätt.

Genom utvecklingen inom informationstekniken har skapats helt nya möjligheter att överföra och sprida information. I förbättrade kablar kan i dag överföras mycket stora mängder information – hundratals miljoner informationsbitar (nollor och ettor) per sekund – över stora avstånd. Detta gäller främst de nya optiska kablarna där informationen bärs av ljuspulser i stället för elektriska strömvariationer vilka transporterar informationen i elektriska kablar. Radiolänkar kan också överföra stora mängder information tätt packad med hjälp av mikrovågor.

Av det hittills sagda framgår att många såväl passiva som aktiva hjälpme-

del finns för att under mycket skiftande förhållanden på optisk väg övervaka eller samla information om människor och människors beteende i olika situationer. Även akustiska fenomen som mänskligt tal och andra ljud kan registreras på optisk väg. Informationen kan med olika metoder – bl.a. med ADB-teknik – lagras, bearbetas och manipuleras samt, oberoende av avståndet, spridas till en eller flera mottagare för presentation. Mottagarna kan i sin tur lagra eller bearbeta och manipulera informationen. De kan sända den åter eller sprida den vidare. Exempelvis kan s.k. "smarta" system av olika samverkande sensorer byggas upp.³ Den optiska teknikens möjligheter att variera tillämpningen är så gott som obegränsade.

Gemensamt för all optisk informationsinsamling är att man med de olika optiska hjälpmedlen utnyttjar ljusenergi – elektromagnetisk strålning – som har olika våglängd. Den elektromagnetiska strålningen är en energiform och är som all energi oförstörbar. Vid upptagning (absorption) i optisk apparatur hjälper den elektromagnetiska strålningen till att aktivera andra energiformer som kemisk eller elektrisk. Kemisk energi uppkommer exempelvis vid belysning och svärtning av fotografisk film medan elektrisk energi uppkommer vid belysning av TV-kamerans bildsensor eller andra typer av elektro-optiska system. Alla föremål i vår omgivning som har en temperatur överstigande den absoluta nollpunkten (-197°C) sänder ut infraröd strålning som kan mätas och avbildas på optisk väg. Om ett föremål belyses så absorberar det en del av ljuset och reflekterar det övriga ljuset. När våra ögon registrerar det reflekterade ljuset får våra ögon ett färgintryck av föremålet.

Insamling av information genom upptagningar av bilder sker än så länge huvudsakligen enligt två principer. Av den ena följer att bildupptagningen sker på optisk-elektronisk väg. Detta är fallet när ljuset från ett motiv träffar den ljuskänsliga delen av elektronröret – bildsensorn – i en TV-kamera. I stället för ett elektronrör kan bildsensorn bestå av en platta med ytterst små ljuskänsliga element – chips – som laddas elektriskt när de träffas av ljuset. Med denna typ av bildsensor kan bildupptagningen ske i form av stillbilder eller rörliga bilder, beroende på den takt i vilken bildupptagningen sker och på det sätt bilderna visas. Av den andra principen följer att bildupptagningen sker på fotokemisk väg som när den fotografiska filmen i en småbildskamera eller i en filmkamera exponeras av ljuset från ett motiv.

I de följande avsnitten kommer att beskrivas apparatur som används för att på optisk väg samla information. Med hänsyn till att den tekniska utvecklingen går mycket snabbt inom området för optisk elektronik kommer även sådan apparatur som är under utveckling att beskrivas. Därefter lämnas en redogörelse för lagring och bearbetning samt för spridning av bildinformation med hjälp av bildbehandlingsapparatur. I det avslutande avsnittet görs ett försök att beskriva den närmaste framtidens utveckling av optisk och elektronisk apparatur och de konsekvenser den kan få från integritetssynpunkt.

³Den tillämpade tekniken benämns multisensorteknik.

3.2 Optisk och elektronisk apparatur

3.2.1 Kameror med fotografisk film som bildsensor

Den vanligast förekommande kameran är småbildskameran för negativfilm med formatet 24x36 mm. Den torde inte kräva någon närmare funktionsbeskrivning. I stället skall i korthet beskrivas dels specialvarianter av och dels olika tillbehör till sådana kameror.

För att kunna ta många bilder under kort tid kan en motorkamera användas. Motorkameran består som regel av en småbildskamera, försedd med en batteridrivna motortillsats som kan ställas in för automatisk exponering av bildserier med fyra till sex bilder per sekund. Genom tandemkoppling av två motorkameror kan bildfrekvensen ökas till 8 bilder per sekund. Motorkameran är särskilt lämpad för bl.a. sportfotografering och trafikövervakning. För en noggrann analys av exempelvis människors rörelser kan ytterligare kameror kopplas samman – multipelkamera – och ställas in för att utlösas efter ett fastställt schema. Denna typ av kamera har främst betydelse för vetenskapliga ändamål. Skall mycket snabba förlopp registreras som t.ex. detonationer eller en projektils bana från ett avlossat skjutvapen krävs speciella höghastighetskameror. Med dessa kan man ta mellan 100 och 20 miljoner bilder per sekund.

Flertalet kameror är av s.k. systemtyp för fotografisk film. De kan förses med olika slags objektiv avsedda för skiftande ändamål. Beroende på avståndet till och storleken av det motiv som skall avbildas för identifiering används objektiv med viss brännvidd⁴ och bildvinkel.⁵ Man skiljer därvid mellan vidvinkel-, normal- och teleobjektiv. Objektivet ljusstyrka har också betydelse för avbildningens resultat.

Med vidvinkelobjektiv menas ett objektiv, vars bildvinkel vanligen är mellan 65°–180°. Objektivet brännvidd brukar vara mellan 7,5–35 mm för småbildskamera. Med teleobjektiv menas ett objektiv med lång brännvidd, från 85 mm till 2 000 mm för småbildskamerans del. Detta objektivs bildvinkel är mindre än 40°. Vid 400 mm brännvidd kan bildvinkeln vara 6°. Förutom att bilden av motivet förstoras med teleobjektiv, pressas perspektivet ihop i jämförelse med en bild tagen med ett normalobjektiv. Det förhållandet medför att små föremål kan avbildas på betydande avstånd. Med modern kvalitativt bra optik kan ansiktet på en person, som befinner sig på ett avstånd av 500 m, avbildas med hög upplösning, dvs. med mycket god återgivning av detaljer. För att komma ifrån långa teleobjektiv men ändå behålla dess funktion kan ett s.k. spegelobjektiv användas. Objektivet längd kan då minskas ned till hälften av dess brännvidd.

Om man önskar förändra brännvidden utan att byta objektiv kan kameran förses med ett manuellt eller motordrivet zoomobjektiv.

⁴Avståndet från linsens yta eller huvudplan till den punkt (brännpunkt) där linsen bryter samman infallande ljusstrålar. Oftast angivet för avståndet mellan lins och filmplan (bildsidan) i kameran, se bilaga 1:2.

⁵Förhållandet mellan filmnegativets diagonal och bildavståndet (från bildplan till bakre lins), se bilaga 1:3.

Ett mer speciellt tillbehör är bildförstärkaren. Med hjälp av denna apparatur, som kan monteras bakom kameraobjektivet, kan ljuset på elektronisk väg förstärkas i flera steg från 10 000 till 30 000 gånger. Som strömkälla är små torrbatterier tillräckliga. Med bildförstärkare kan svagt månsken eller stjärnljus räcka för att erhålla bilder med god skärpa som om de tagits i dagsljus.

För att kunna ta bilder i nattmörker eller genom dis och dimma kan kameran förses med IR-film som är känslig för elektromagnetisk strålning inom det infraröda våglängdsområdet (780 – 1 350 nm). Eftersom strålningen inom detta våglängdsområde inte kan uppfattas av ögat fordras att kameran har en sökare med bildomvandlare, ett elektroniskt optiskt instrument som omvandlar våglängderna för den infraröda strålningen till synligt ljus.

3.2.2 Kameror med elektroniska bildsensorer

3.2.2.1 TV-/videokamera med högspänningsrör

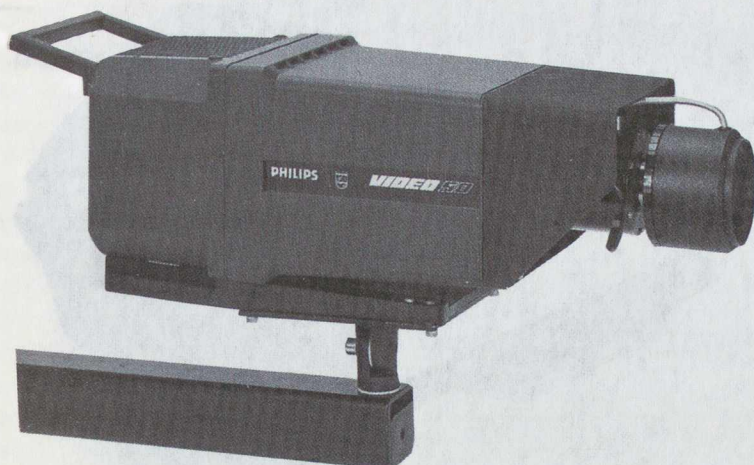
Termerna TV-kamera och videokamera betecknar egentligen samma metod, nämligen att med hjälp av t.ex. ett vakuumhögspänningsrör (elektronkanon) som bildsensor överföra rörliga bilder – omvandlade till elektriska signaler (videosignaler) – i kablar till en TV-monitor eller videobandspelare. På långa avstånd kan bilden överföras per radiovåg eller tråd.

I radiolagens (1966:755) mening kan TV-/videokameran (i fortsättningen benämnd TV-kamera) vara radiosändare eller trådsändare. Med radiosändning menas att med hjälp av elektromagnetiska vågor, som har en frekvens under 3 000 gigahertz⁶, sända ljud, bild eller annat meddelande i rymden utan särskild anordnad ledare. Med trådsändning menas att ljud, bild eller annat meddelande sänds med hjälp av elektromagnetiska vågor som (efter modulering) är bundna vid särskild anordnad ledare. Radiosändare får användas endast efter tillstånd, vilket inte krävs för att använda trådsändare.

En vanlig TV-kamera består av optikdel samt kamerahus med högspänningsrör och förstärkardel. Vid bildupptagningar fångar objektivet i optikdelen ljuset från motivet och projicerar det på en mosaikplatta i högspänningsrörets främre del. Mosaikplattan laddas upp elektriskt. Laddningarna är olika starka på plattans yta. Högspänningsrörets elektronkanon skickar ut en elektronstråle som söker av plattans baksida i ett svep, 25 ggr per sekund. Efter varje svep har elektronstrålen så att säga ritat av motivet på mosaikplattan, varvid det uppstår en elektrisk ström, videosignal, som förstärks och leds vidare till TV-monitor eller videobandspelare för lagring.

När bildinformationen överförs från TV-kameran eller videobandspelaren för visning på TV-monitor, sker – enkelt uttryckt – en till bildupptagningen omvänd process. I TV-monitorn motsvaras bildröret av TV-kame-

⁶Vågornas svängningstal. I gigahertz (ghz) = 1 miljard svängningar per sek.



Källa: Philips Security Systems

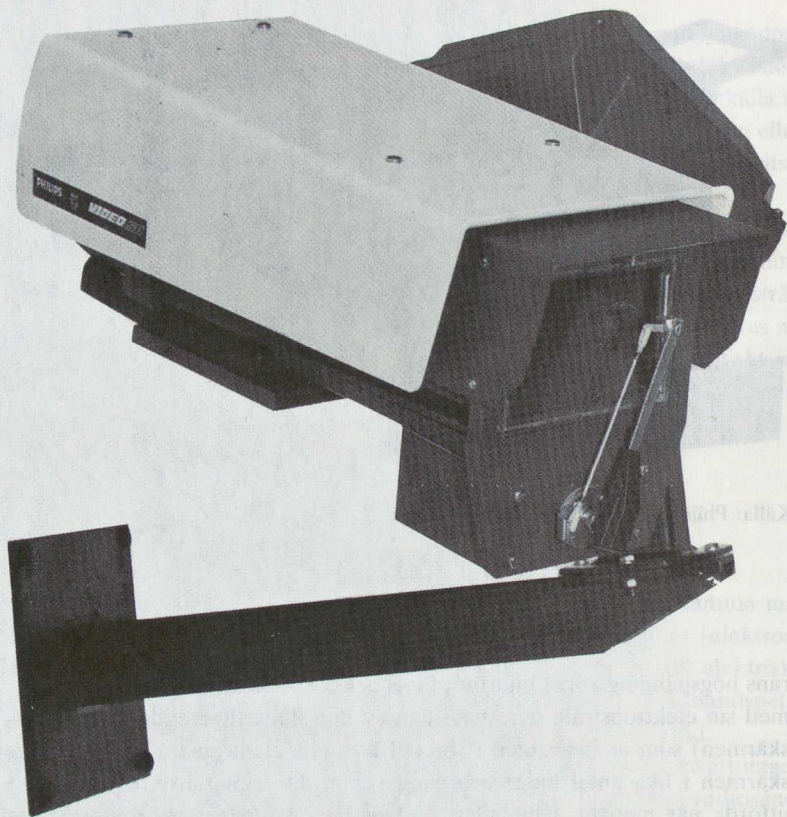
rans högspänningsrör. I bildröret finns också en elektronkanon som sveper med sin elektronstråle över baksidan av den fluorescerande skärm (TV-skärmen) som är innesluten i röret. Bildrörets elektronstråle sveper över skärmen i lika antal linjer och gånger som TV-kamerans elektronkanon utförde när motivet avbildades. Vid bildåtergivningen synkroniseras det ljud som eventuellt tagits upp i samband med bildupptagningen.

I likhet med kameran för fotografisk bild kan TV-kameran utrustas med olika slags objektiv och apparatur för mörkerseende. Kameror som används för övervakningsändamål har antingen fast eller rörlig montering. En rörlig kamera drivs med en fjärrstyrd el-motor. Även sådana funktioner som bländarinställning och zoomobjektiv drivs med el-motorer.

Kameror som används i krävande miljöer – utomhus och i vissa industrilokaler – brukar utrustas med skyddshölje, värmeelement, solskydd, vindrutetorkare och vindrutespolare. Samtliga kamerafunktioner kan fjärrstyras med ett mikrodatorstyrt manöversystem. Systemen är så konstruerade att flera kameror kan skötas samtidigt. Med bildväxlare kan kamerornas bildupptagningar fördelas mellan en eller flera monitorer. Med speciella larmanordningar kan en kameras bildupptagning prioriteras framför andra upptagningar. Även monitorns bildfält kan delas in för olika upptagningar. Bilderna från kamerorna kan överföras på radiovåg eller i kabel. På långa avstånd kan även telefonledning användas för bildöverföringen.

Eftersom högspänningsröret kräver hög effekt för sin funktion är TV-kameran mindre lämpad för batteridrift.

TV-kamerans upplösningsförmåga beräknas efter det antal linjer som den förmår dela upp TV-bilden i. Antalet linjer för ett TV-system uppgår i dag till mellan 400 och 800 vilket svarar mot mellan 200 000 och 300 000 bild-



Källa: Philips Security Systems

punkter. Bildinformationen i det svenska TV-systemet är uppbyggt med 625 linjer vilket motsvarar något över 300 000 bildpunkter.⁷

3.2.2.2 Mikroelektroniska kameror

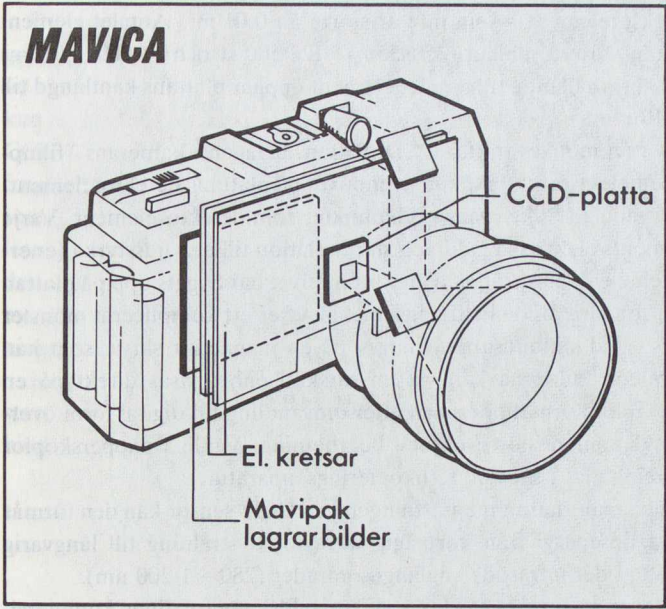
I stället för en fotografisk film eller ett högsämningsrör kan en mikroelektronisk bildsensor eller ett chips användas för upptagning av bilder.

Den på senare tid mest förekommande mikroelektroniska bildsensorn är den s.k. CCD-plattan⁸ eller CCD-chipset. På CCD-plattan som består av halvledarmaterial⁹ finns ett stort antal elektriskt laddade och ljuskänsliga

⁷Jämförd med vanlig fotografisk film, som har en upplösning av 40 linjer/mm., förmår TV-kamera med vidikonrör att lösa upp 30 linjer/mm. Lågkänslig fotografisk film kan lösa upp 200 linjer/mm.

⁸CCD = charge-coupled device; översatt till svenska betyder det laddningskopplad krets eller analogt skriftregister.

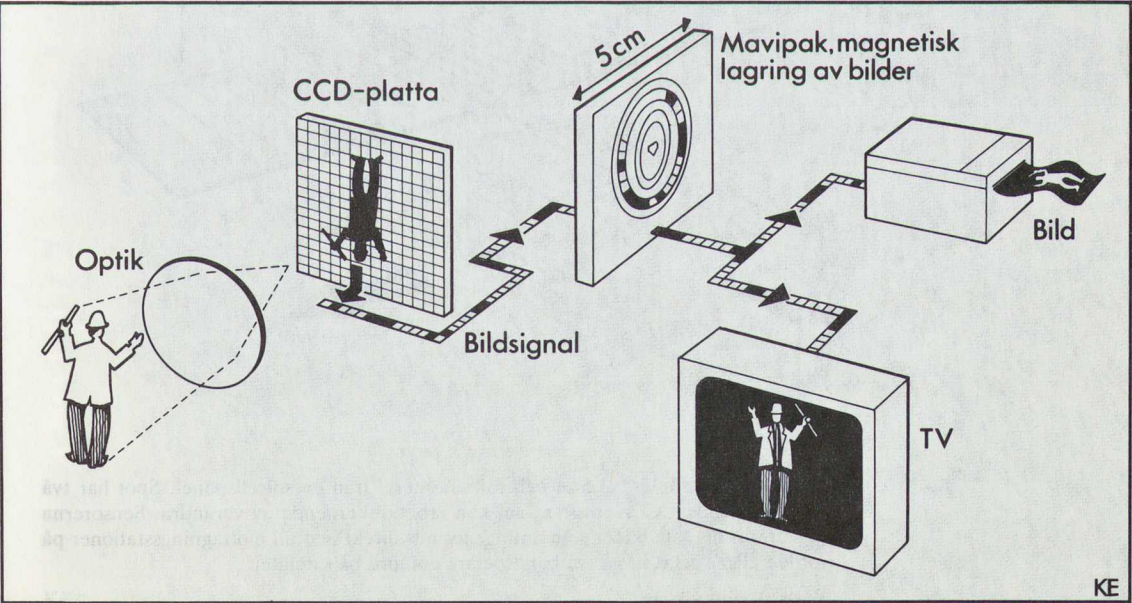
⁹Ämne – oftast kisel – som leder elektricitet sämre än metaller och som kan behålla elektriska laddningar.



Elektronisk stillbildskamera av märket Sonny, Mavica.

Bilden visar principen för bildupptagning med elektronisk stillbildskamera.

Tecknare: Kent Enström



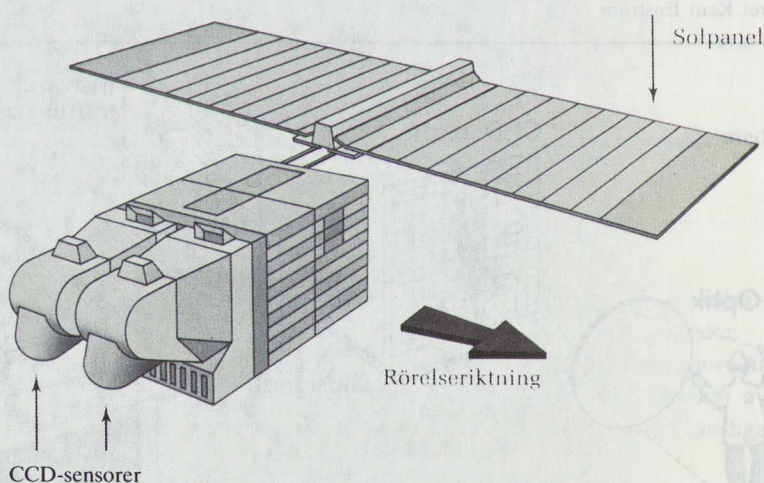
celler – detektorelement – som inte är större än $0,01 \text{ m}^2$. Antalet element per platta kan variera mellan $(350 \times 350 =) 122\,500$ st och $(1\,000 \times 1\,000 =) 1\,000\,000$ st. I förhållande till antalet element uppgår plattans kantlängd till mellan 5 – 10 mm.

När ljuset från motivet träffar CCD-plattan, belägen i kamerans "filmplan", byggs en elektronisk bild upp av motivet på plattans detektorelement. Bilden är då indelad i lika många bildpunkter som detektorelement. Varje detektorelements elektriska laddning står i relation till den ljusstyrka (energi) med vilken elementet träffas. Efter att motivet har byggts upp på plattan töms den på sitt varierande laddningsinnehåll efter ett komplicerat mönster och överförs – vid stillbildsupptagning – på en magnetisk skiva, som kan rymma 50 bilder. Bilderna kan via en särskild enhet visas direkt på en TV-monitor. Bildinformationen kan efter omvandling till digital form överföras till ett dataminne för eventuell bearbetning. Vanliga papperskopior kan också framkallas i speciell fotokopieringsapparat.

Beroende på materialsammansättningen i en CCD-sensor kan den förmå att registrera ljusenergi från kortvågig ultraviolett strålning till långvarig värmestrålning i det infraröda våglängdsområdet ($280 - 1\,200 \text{ nm}$).

CCD-kameror av samma storlek som småbildskameror finns kommersiellt tillgängliga för avbildning inom det synliga ljusets våglängdsområde och dess närområden – ultraviolett och infrarött.

En CCD-kamera kan användas som en vanlig kamera med flertalet av de tillbehör som tidigare har beskrivits. Kamerans CCD-sensor gör det möjligt att ta bilder både i dagsljus och i mörker. Sensorn kan göras flera gånger ljuskänsligare än den snabbaste fotografiska film.



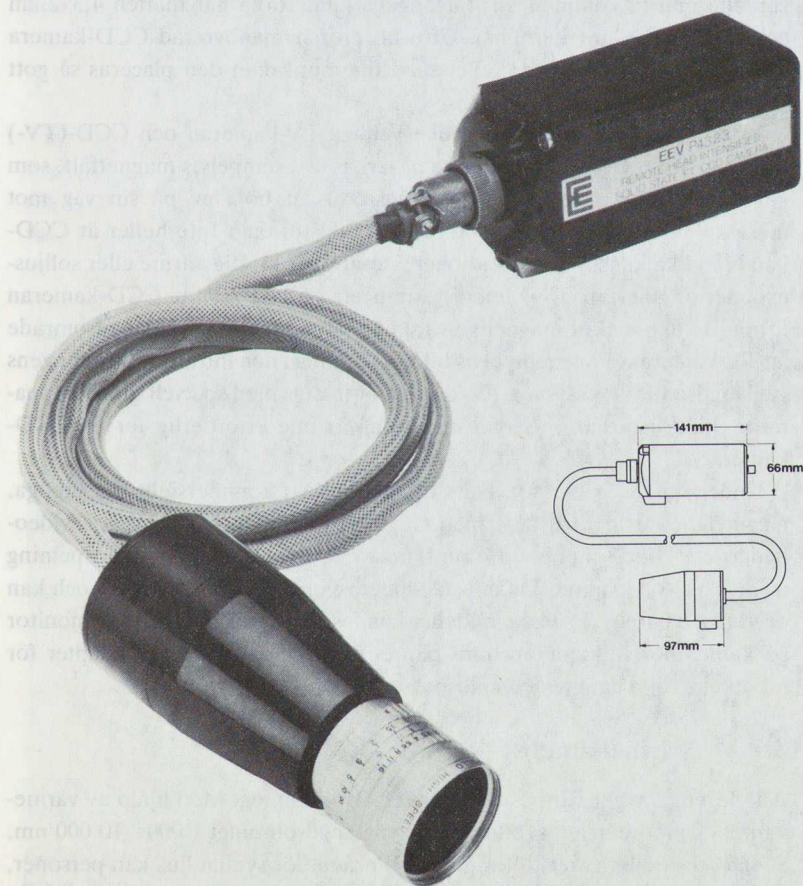
Satelliten Spot är $2 \times 2 \times 3,5 \text{ m}$ och får sin energi från en solcellspanel. Spot har två högupplösande CCD-sensorer som kan arbeta oberoende av varandra. Sensorerna registrerar digitala bilder som antingen sänds direkt ned till mottagningsstationer på jorden eller spelas in på två bandspelare ombord på satelliten.

Källa: Rymdbolaget

De kommersiellt tillgängliga CCD-sensorerna har än så länge sin begränsning i upplösningsförmågan. Närmast kan det jämföras med TV-kvalitet. Det finns dock CCD-sensorer som tillsammans med mycket god optik kan avbilda en tidningsrubrik fullt läsbar på ett avstånd av 1 000 m. Sådana CCD-sensorer, om flera tusen ordnade i band, finns monterade bl.a. i den franska SPOT-satelliten och amerikanska spaningssatelliter av typ KH-11 som går i en s.k. synkron bana på 830 kilometers höjd över jorden. Upplösningsförmågan hos spots bildsystem är på denna höjd som bäst ca 10 m, dvs. föremål som befinner sig på marken och inte är mindre än 10 m kan avbildas. Bildsystemen i KH-11 satelliterna har ytterligare bättre upplösningsförmåga.

Kamerahus samt CCD-sensor och objektiv kan separeras och placeras på stort avstånd från varandra. Objektiv och kamerahus kan i dessa fall förbindas med en optisk fiber (fiberoptik behandlas närmare i avsnitt 3.2.6).

Eftersom det är möjligt att direkt (i realtid) återge all bildinformation som tas upp med en CCD-stillbildskamera, kan informationen, via en elektro-



nisk enhet kopplad till kameran, föras över till TV-monitor eller vidare på telefonledning till någon avlägset belägen mottagare. En sådan kamera, försedd med motordrivet zoomobjektiv och autofokus (automatisk skärpeinställning) kan även fast anbringas på så sätt att den kan skötas helt automatiskt eller fjärrmanövreras med ett mikrodatastyrt manöversystem. Under senare tid har CCD-kameror utvecklats som har fast montering men vars inre optikdel kan röras 90 grader i sid- och höjddled. De erforderliga komponenterna finns tillgängliga i handeln.

Även bildsensorn i TV-kameran – högspänningsröret – kan ersättas med en CCD-platta.

Bildupptagning med CCD-teknik är väl lämpad för att bearbetas i digital form vilket är en förutsättning för datoriserad lagring och bildbehandling. Bilden från CCD-kameran kan också återges på en vanlig TV-monitor eller lagras på videoband sedan bildinformationen har omvandlats till en video-signal.

Jämfört med den vanliga TV-kameran med högspänningsrör som bildsensor kan CCD-(TV-)kamerans yttermått minskas ned betydligt. De för närvarande minsta kommersiellt tillgängliga kamerorna har måtten 4,3x2 cm och väger 60 gram (utan lins). Utrustas en fjärrmanövrerad CCD-kamera med s.k. pinhole-objektiv¹⁰ eller med fiberoptik kan den placeras så gott som dold för den som övervakas.

Ytterligare skillnader mellan den vanliga TV-kameran och CCD-(TV-)kameran är att CCD-kameran inte påverkas av exempelvis magnetfält, som kan få elektronstrålen i högspänningsröret att böja av på sin väg mot mosaikplattan. Detta kan medföra total bildstörning. Inte heller är CCD-kameran lika känslig för vibrationer, stötar eller kraftig värme eller solljus-exponering som en TV-kamera. Ännu en skillnad är att CCD-kameran förmår ta upp elektromagnetisk strålning inom ett större våglängdsområde än TV-kameran. För exempelvis bildupptagning i den infraröda strålningens våglängdsområde krävs att TV-kameran utrustas med speciell mörkerapparat (bildförstärkare). Sådan utrustning är inte erforderlig för en CCD-kamera.

Under senare år har s.k. kameraspelare blivit kommersiellt tillgängliga. Några fabrikat är utrustade med CCD-sensorer. De har inbyggda videobandspelare för 8 mm band, som rymmer ca 3 tim. bild och ljudinspelning av mycket god kvalitet. De minsta kameraspelarna väger ca 1,4 kg och kan drivas med batteri. På vissa modeller kan inspelningen visas direkt i monitor på kameran. Till kameran finns bildredigeringsutrustning och adapter för inkoppling till vanlig videobandspelare.

3.2.3 Värmekameror

Alla föremål avger värmestrålning – eg. IR-strålning. Med hjälp av värmekamera kan föremålen avbildas inom våglängdsområdet 1 000 – 10 000 nm. Sedan omvandling skett till våglängdsområdet för synligt ljus kan personer,

¹⁰Specialobjektiv som i storlek kan jämföras med ett knappålshuvud av glas.

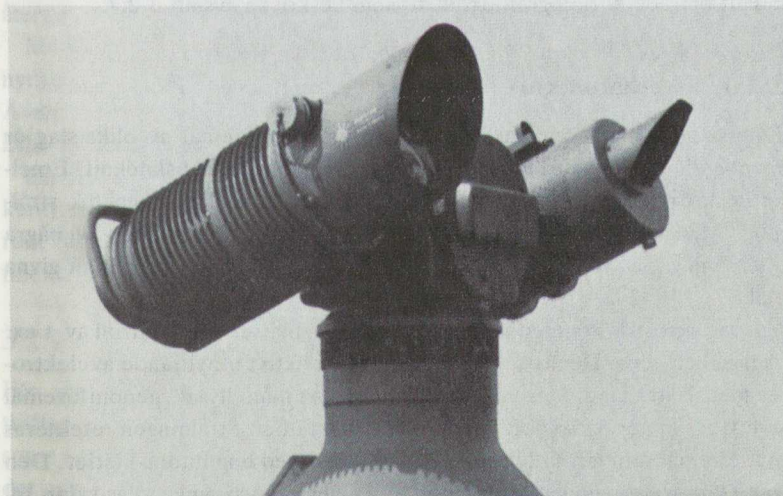
föremål m.m. avbildade i värmestrålning (IR-strålning) visas på en vanlig TV-monitor. På bilderna är det fullt möjligt att identifiera personer och föremål såsom bilar, båtar, hus. Detaljrikedomen i bilderna är dock inte lika stor som vid en bildupptagning med TV-kamera. Bildupptagningen är mindre beroende av vilka väderleks- och ljusförhållanden som råder på platsen för upptagningen; rök och dimma eller totalt mörker påverkar inte upptagningen. Regn och snö stoppar dock vanlig IR-strålning.

I en konventionell värmekamera krävs en anordning för yttre kylning av kameran. Vid kylning används flytande kväve som håller en temperatur av -196°C . Denna metod att kyla kameran är mycket kostsam. På marknaden har dock introducerats värmekameror som för sin funktion inte är i behov av yttre kylning. Priset på dessa kameror är avsevärt lägre.

Som bildsensor i en värmekamera kan ett CCD-chips användas. Chipset kan anpassas för de speciella våglängdsområden som kameran är avsedd för. Med en våglängdsskiktad CCD-bildsensor i kameran kan om så önskas upptagningar ske av personer och föremål utan återgivning av detaljer. En CCD-kamera av detta slag skulle kunna användas för ändamål, där något krav inte finns på identifiering.

3.2.4 Laserteknik

Till skillnad från tidigare beskriven optisk apparatur, som kan sägas passivt registrera ljus, ingår ett aktivt moment vid registrering av ljus med laserteknik. Från apparaturen sänds en laserstråle eller laserpuls, som reflekteras mot motivet. Efter reflektionen fångas delar av strålen eller pulsen upp av



Avståndsmätande laser för luftvärnssystem, här tillsammans med en TV-kamera för följning av ett mål.

Källa: Eicsson Radio Systems AB

en detektor. Med denna metod kan man mäta hastighet, avstånd och vibrationer.

För att bygga upp en bild av motivet sveps en skitad laserstråle över motivet. Motiv – personer eller föremål – framträder då som en silhuettbild.

För militära ändamål kan laser på stora avstånd – från 300 meter upp till 3-10 kilometer – användas för avståndsmätning och för att följa rörliga mål, t.ex. flygplan, samt för inriktning av vapen. Avståndsmätande laser kan användas med TV-kamera för att med mycket god precision automatiskt följa rörliga objekt. På korta avstånd kan s.k. diodlaser användas för noggrann mätning vid t.ex. automatisk skärpeinställning av kameraoptik. Inom en nära framtid kan även CCD-tekniken komma till användning för tillverkning av lasrar. Vid användning av vissa lasrar måste skyddsföreskrifter iakttas (jfr avsnitt 6.3.3).

Med en diodlaser och TV-kamera som riktas mot ett fönster kan samtal som förs i ett rum på andra sidan fönstret avlyssnas akustiskt men också optiskt återges direkt på en TV-monitor eller via ett dataminne. I och med utvecklingen av lasertekniken inom området för återgivning av video- och skivinspelningar finns olika slags diodlasrar tillgängliga i allmänna handeln.

Ett annat tillämpningsområde för lasertekniken är den s.k. laserkikaren för avståndsmätning. I kikaren – en ordinär fältkikare – finns inbyggt laserdioder, räkneverk och mikrodator. När kikaren riktas mot ett mål kan en knapp på kikaren tryckas in varpå en kort laserpuls reflekteras mot målet och fångas upp av kikarens detektor. Mikrodatorn beräknar avståndet och visar det i kikarens synfält. Avståndsmätning kan ske upp till 10 km.

Flera tillämpningsområden kan tänkas där lasertekniken används i kombination med annan optisk utrustning för bildupptagning. Ett ytterligare sådant område är holografitekniken, som beskrivs i avsnitt 3.2.7.

3.2.5 Röntgenteknik

Tekniken att med röntgenstrålning lysa igenom föremål av olika slag är egentligen inte att karaktärisera som en tillämpning av optisk teknik. Emellertid är även röntgenstrålning liksom vanligt ljus elektromagnetisk strålning. Med den utgångspunkten har en kortfattad presentation av några tillämpningar av röntgentekniken i övervakningssammanhang här sin givna plats.

I dag används röntgenkameror på många platser för kontroll av t.ex. bagage och gods. Denna teknik bygger på ett aktivt utnyttjande av elektromagnetisk strålning. Med röntgenstrålning kan man "lysa" igenom föremål som tyg, papper, läder o.d. med låg (atom-) täthet. Strålningen reflekteras mot föremål som järn, bly och andra metaller med hög (atom-) täthet. Den reflekterade strålningen fångas upp av en sensor och omvandlas sedan till elektriska signaler för visning på en monitor. Kameror som avger låg intensiv röntgenstrålning (s.k. mjukröntgen) har utvecklats på senare tid. Dessa kameror möjliggör att man kan avbilda tyger, papper och plaster.

Med hjälp av en sådan kamera kan exempelvis bilder tas upp av en cigarette-
limpa, som ligger i en resväska. Varje cigarett kan avbildas i olika färg-
skikt. Om något föremål av högre täthet är instoppat i cigaretten så
framträder det på bilden. Olika typer av röntgenkameror kan bringas att
samverka så att avbildning av föremål med skiftande täthet framträder på
en monitor. Eftersom atomtätheten i olika ämnen är känd kan ett datorstyrt
röntgensystem programmeras för att "känna igen" vissa ämnen, som av-
bildas i exempelvis en avvikande färg eller i kombination med en speciell
ljus- eller ljudsignal. Även vissa önskade konturer/mönster kan förpro-
grammeras för igenkänning.

3.2.6 Fiberoptik

På motsvarande sätt som information kan transporteras av elektroner i en
kopparledning, kan ljus transportera information i en fiberoptisk kabel. I en
sådan kabel leds informationen med korta ljuspunkter, alstrade av en laser-
källa. I kabeln, som kan ha en kärndiameter på 0,3 mm och är extremt
genomskinlig, hålls ljuset kvar av kabelns väggar. Med denna metod kan
mycket stora mängder information transporteras. I motsats till meddelan-
den som sänds via telefonledningar och radiovåg, som lätt påverkas av
atmosfäriska störningar, kan ljussignaler i optiska fibrer varken störas av
omgivningen eller avlyssnas utan att detta upptäcks.

Den optiska fiberns mycket goda förmåga att leda ljus gör att den väl
lämpar sig också för bildupptagning med exempelvis en CCD bildsensor.
Ett tillämpningsområde för sådan bildupptagning är medicinsk kirurgi. Med
en optisk kabel som leds genom ett arthroskop och som är kopplad till en
CCD-bildsensor, kan undersökningar och operationer ske i t.ex. knä, axel
eller armbåge. Bildupptagningen av undersökningen och operationen kan
återges på en TV-monitor.

Med en lång optisk fiber och CCD-bildsensor kan bildupptagning ske via
nyckelhål, ventilationssystem m.m. av slutna rum eller andra utrymmen.
Även för dubbelriktad bildöverföring är den optiska fibern användbar.
Bild- och porttelefon är exempel på sådana användningsområden.

En optisk kabel kan utan bildsensor också användas som kikare (fiberki-
kare). Eftersom fibrerna kan böjas i olika riktningar är det möjligt att se
runt hörn eller förbi siktskymmande hinder. Utrustas en rörligt monterad
fiberkikare med en mikrodatorstyrt el-motor kan kikaren fjärrmanöveras.

3.2.7 Övrig optisk och elektronisk apparatur

För att automatiskt kunna starta en fjärrstyrd TV-kamera när något in-
träffar inom kamerans bildupptagningsområde är en eller flera s.k. linjesen-
soror vanliga hjälpmedel. En linjesensor sänder ut en ljusstråle – oftast inom
det osynliga ljusets våglängdsområde – till en mottagare. På så sätt erhålls
en slutna krets. När något eller någon korsar ljusstrålen, bryts kretsen. En
signal går till det instrument som startar och riktar in kameran mot den plats
där ljusstrålen bröts. Sensorerna – även kallade detektorer – kan avpassas

för att indikera rörelser, vibrationer, ljud, ljus, värme, rök, m.m. Det finns också sensorer som passivt registrerar ljusstrålning i olika våglängder. Ett helt system med olika sorters sensorer kan byggas upp för automatisk TV-övervakning.

En teknik att framställa sant tredimensionella bilder håller på att utvecklas sedan 1960-talet inom den s.k. holografin. Något förenklat kan sägas att holografiska bilder (hologram) framställs på så sätt att en laserstråle delas upp i två strålar, en referensstråle och en objektstråle, vilka på ett bestämt sätt belyser motivet och efter reflektion (av två s.k. interferenta ljusfält) exponerar en fotografisk plåt. När sedan det färdiga hologrammet registreras av ögat är ljusfördelningen sådan att man ser en bild av motivet exakt som det såg ut i verkligheten. Den djupverkan bilden förmedlar ger ett intryck av att bilden svävar fritt bakom hologrammet (omslagsbilden till detta betänkande är ett hologram). Bl.a. på grund av TV-teknikens förhållandevis dåliga upplösningförmåga (ca 30 linjer/mm för högspänningsröret i en TV-kamera) är holografitekniken ännu inte praktiskt användbar för detta medium. Utvecklingen av CCD-tekniken med högupplösande bilder kan dock inom en snar framtid förväntas ändra det förhållandet (se mer om den framtida tekniska utvecklingen i avsnitt 3.4).

Andra tillämpningar för holografin än för att göra tredimensionella bilder är t.ex. att framställa hemlig lagring av information i ett identitetskort. Ett sådant kort kan användas som passerkort eller nyckel i ett säkerhetssystem. Platta och lätta hologram kan också ersätta optiska linser och konstrueras så att de bryter ljuset på ett bestämt sätt.

En sedan lång tid tillbaka känd metod att dolt kunna iakttaga personer, är att stå bakom en spegel som reflekterar mer ljus än den släpper igenom. För att åstadkomma detta kan man antingen förse spegelytan med en speciell film eller avpassa belysningen så att ljusnivån är högre framför än bakom spegeln. Denna typ av s.k. envägsspeglar används bl.a. av tullmyndighet och av restaurang- och affärsinnehavare för övervakning av olika slags lokaler.

3.3 Bildbehandlingsapparat

Med datorers hjälp och speciella bildbehandlingsprogram har under senare år utvecklats metoder att i allt större omfattning lagra, bearbeta och manipulera bilder. Bakgrunden till denna utveckling är att helt nya möjligheter skapats för att i digital form ta hand om de stora mängder av information som bilder innehåller. Detta gäller oberoende av om bildinformationen är lagrad på fotografisk film, videoband, optiska skivor eller magnetskivor. I bilaga 3 finns en teknisk beskrivning av en dators huvudfunktioner m.m.

En metod att digitalt registrera bilder av motiv är att göra bildupptagningar med den typ av mikroelektroniska bildsensorer som finns i CCD-kamerorna. Med denna metod är bilden redan från början uppdelad i ett stort antal punkter, som var och en har sin valör och intensitet och som

EBBA (= enkel bildbearbetningsapparat). Med detta datorsystem kan fjärranalys göras från bl.a. satelliter. Med annat program kan också andra bildbearbetningar utföras.



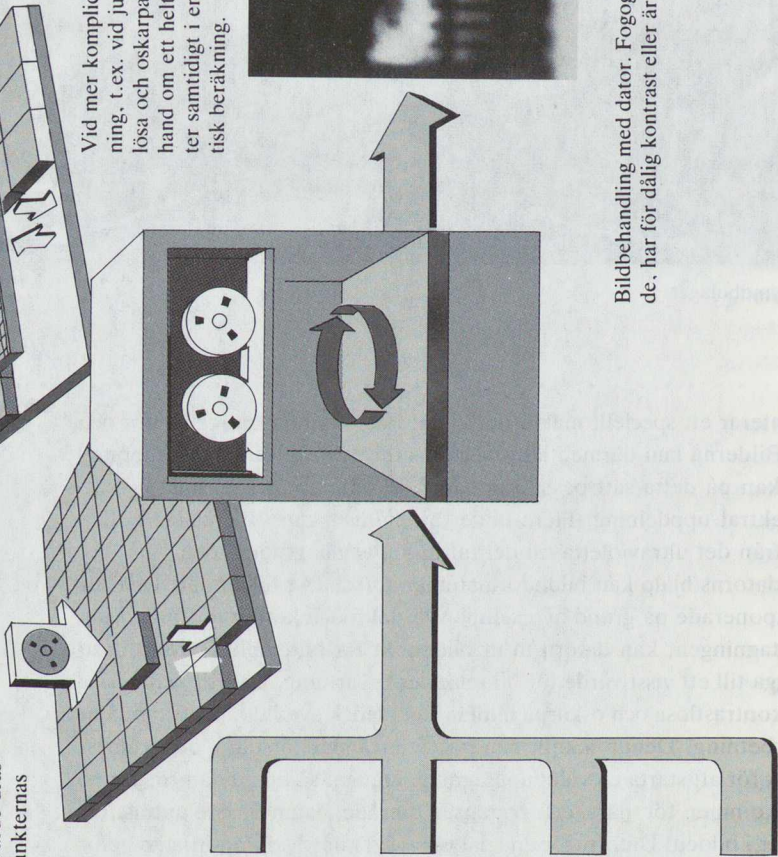
Källa: Rymdbolaget

representerar ett speciellt mätvärde, kodat i det digitala språkets ettor och nollor. Bilderna kan därmed lätt överföras till datorns minne. Bildupptagningen kan på detta sätt också samtidigt ske i flera våglängdsband – s.k. multispektral uppdelning. Flera bilder av motivet kan då erhållas i olika färger; från det ultraviolette till det infraröda våglängdsområdet.

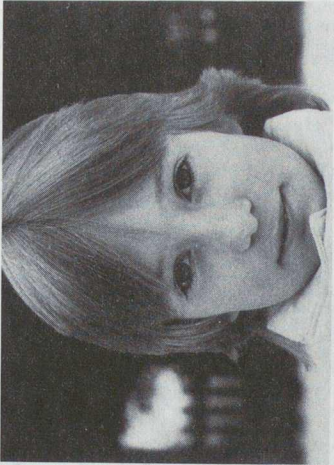
Med datorns hjälp kan bildinformationen tolkas. Är bilderna över- eller underexponerade på grund av exempelvis snabb och kraftig ljusförändring vid upptagningen, kan datorn ta ut bildpunkt för bildpunkt och dra ifrån eller lägga till ett visst värde för bildpunktens svärtning. Datorn kan vidare justera kontrastlösa och oskarpa bilder. Hela block av bildpunkter tas då ut för bearbetning. Denna teknik kan också användas för olika bevakningsuppgifter för att starta en videoupptagning. Det går så till att datorn, om en person kommer för nära ett avgränsat område, känner av kontrastförändringar i bilden. Datorn gör en analys av vad kontrastförändringen beror på. Är datorn programmerad att känna igen personstorlekar, den hastighet varmed personer rör sig etc., startas videoupptagningen. Även tidigare lagrat bildmaterial kan tas fram för jämförelse i datorn. På så sätt kan datorn känna igen ett bildmotiv från en tidigare upptagning.

Datorn kan också programmeras så att den förmås att sätta ihop bilder tagna av olika motiv vid skilda tillfällen. Och med hjälp av falskfärgning kan bilder tas fram så att de ser ut att vara tagna vid ett och samma tillfälle. Eftersom datorn bildpunkt för bildpunkt bygger upp en helt ny bild är det

Vid enkel bildbearbetning tar datorn ut bildpunkt för bildpunkt för bearbetning. Det gäller vid t.ex. justering av över- och underexponerade bilder. Ett konstant värde dras ifrån resp. läggs till bildpunkternas svartning.



Vid mer komplicerad bildbearbetning, t.ex. vid justering av kontrastlösa och oskarpa bilder, tar datorn hand om ett helt block av bildpunkter samtidigt i en rullande matematisk beräkning.



Bildbehandling med dator. Fogografier som är under- eller överexponerade, har för dålig kontrast eller är oskarpt tagna kan datorn göra perfekta.

utan att man känner till förfarandet omöjligt att säga om bilden är falsk eller äkta.

För enklare bildbearbetningar har en vanlig persondator (PC-dator) tillräcklig beräkningskraft. Mer avancerade bildbearbetningar kräver en dator med mycket hög beräkningskraft. Behöver bilderna bearbetas under kort tid som i t.ex. TV-takt krävs för närvarande än mer beräkningskraft hos dator.

Beroende på hur omgivningen till en bildpunkt ser ut kan operationerna styras därefter. Är omgivningen homogen måste det brus¹¹ som alltid finns i en bild utjämnas mycket, medan mer brus kan accepteras i närheten av starka kontrastskillnader. Denna typ av bildbehandling kräver att datorn först måste analysera omgivningen till en bildpunkt innan den bearbetar bilderna. Dessa operationer är i dag de mest krävande i en bildbehandling. Utvecklingen på detta område går dock mycket snabbt vilket medför att ny utrustning med allt större beräkningskraft efter hand blir tillgänglig i handeln.

Bildinformation som har tagits upp med TV-kamera eller CCD-kamera lagras vanligen analogt magnetiskt på videoband. Digital bildlagring krävs för datorminnen. Denna teknik är dock fortfarande under utveckling. För att lagra bilder digitalt krävs mycket stora minnen. För stillbildsupptagningar är fortfarande den fotografiska filmen det vanligaste lagringsmediet, men stillbilder kan också lagras på magnetskivor, vilkas användning kan förväntas öka i framtiden.

Utvecklingen inom området för lagringsteknik går också mycket snabbt. Metoder håller på att utvecklas för att lagra bildinformation mycket tätt och för snabb åtkomlighet. Bland lagringsmedier som är under utveckling finns den optiska dataskivan, som är speciellt anpassad för att informationen direkt skall kunna datorbearbetas. Den på skivan lagrade informationen läses av med hjälp av laserteknik. Samma teknik används när informationen skrivs in på skivan.

En rad olika metoder finns i dag för att överföra och sprida stora mängder information. I föregående avsnitt har några metoder redan berörts. Här skall tilläggas att laserljusets egenskaper gör det mycket lämpligt att transportera stora mängder information utan kablar. Laserljuspulser kan sändas i olika färger och därmed kan ljusets genomträngningsförmåga anpassas till den miljö det skall passera. På grund av att laserljusets elektromagnetiska vågor har en frekvens över 3 000 gigahertz omfattas sändningar med laserljus inte av radiolagens bestämmelser (jfr avsnitt 3.2.4).

¹¹Brus = här icke önskade slumpmässiga variationer som förekommer överlagrat på alla elektriska och andra signaler.

3.4 Den närmaste framtidens utveckling av optisk-elektronisk apparatur

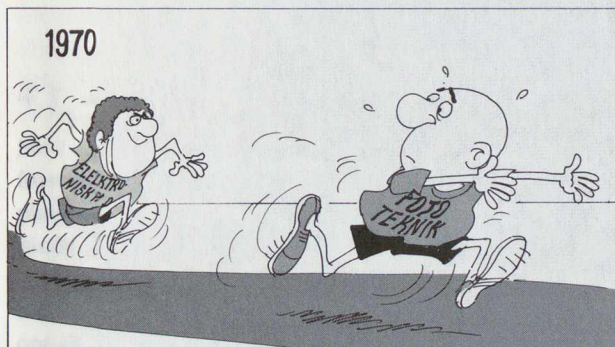
I tidigare avsnitt har redogjorts för dels teknisk utrustning som används i dagens anläggningar för optisk övervakning, dels sådan teknisk utrustning som är under utveckling eller befinner sig på ett mer experimentellt stadium. Skälet till att också den experimentella utvecklingsfasen har tagits med i redogörelsen är att allt tyder på att utvecklingen inom området för optisk elektronisk teknik även i fortsättningen kommer att gå mycket fort.

Övervakning med optisk-elektronik apparatur som bara för några år sedan betraktades som experiment ger i dag anledning till omfattande industriell produktion av sofistikerad utrustning med kommersiell inriktning. Denna expansiva utveckling gör att det är svårt att förutsäga hur den närmaste framtiden kommer att gestalta sig. Det råder t.ex. osäkerhet om den elektroniskt tekniska utrustning som är under utveckling verkligen lämpar sig för tillverkning i så stora serier att tillverkningen kan bli lönsam. Härtill krävs att det eller de företag som skall marknadsföra de tillverkade produkterna kan få tillräckligt stora marknadsandelar för produkternas avsättning.

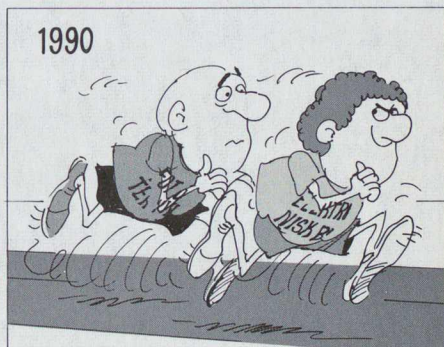
Enligt utredningens uppfattning talar sålunda åtskilligt för att utrustningen för optisk övervakning i olika former i den närmaste framtiden huvudsakligen kommer att utgöras av mikroelektroniska bildsensorer samt av komponenter för mikrodatorstyrd bildöverföring. En del övervakningssystem kommer att till viss del kunna vara självövervakande. Redan i dag finns system uppbyggda som automatiskt kan utlösa larm och andra säkerhetsfunktioner. Sådana torde med stor sannolikhet komma att ytterligare förfinas. I takt med den utvecklingen kommer också bildkvaliteten vid upptagningarna att förbättras. Utvecklingen av elektroniska komponenter för högupplösande bildupptagning och bildmottagning i färg har nu gått så långt att utrustning av detta slag inom en nära framtid kommer att vara allmänt tillgänglig. Detta innebär att möjligheterna att identifiera personer och föremål avsevärt kommer att öka. Utvecklingen pekar också mot att ett betydligt större våglängdsområde än som svarar mot det synliga ljuset kommer att utnyttjas för bildupptagning. Apparatur som utnyttjar elektromagnetisk strålning inom våglängdsområdena för röntgenstrålning och infraröd strålning används redan i dag för olika övervakningsändamål. Det kan – om än i ett något längre perspektiv – förväntas att bildupptagningen även kommer att ske tredimensionellt.

Jämsides med utvecklingen för bildupptagning har en mycket snabb utveckling skett av datoriserad bildbehandling. Allteftersom nya metoder utvecklats för avancerad bildbehandling har datorerna minskat såväl i storlek som i pris. Genom en i Sverige betydande satsning på rymdverksamhet har också datoriserad fjärranalys och bearbetning av bilder från satelliter utvecklats mycket under senare år (se prop. 1984/85:220 s. 128 f, se även prop. 1985/86:127 s. 77 ff). Det är nu möjligt för datorer att utan större tidsutdräkt bearbeta stora mängder bildinformation, känna igen mönster

och rörelser samt presentera önskad information på ett lättåskådligt sätt även tillsammans med annat datalagrat material. Den fortsatta utvecklingen inom datortekniken pekar mot att andra komponenter än elektroniska kan bli användbara. En ny typ av sådana är de s.k. optiska komponenterna, som ytterligare kan förkorta tiden för bildbehandling. Nästa steg är datorutrustning som innehåller biotekniska komponenter (se regeringens prop. 1985/86:65 om bl.a. datorrelaterade brott s. 10). Till den experimentella utvecklingen för att åstadkomma snabbare datorer bedöms den s.k. supraledningen ha stor betydelse.



Fototekniken har dominerat bildområdet sedan 1800-talet. Nu börjar den elektroniska bilden komma i kapp och kommer sannolikt att bli ledande under 1990-talet.



Tecknare Nils Peterson

Källa: Eric Dyring, Etta nolla bild

4 Lagen om TV-övervakning och dess tillämpning¹

4.1 Lagen om TV-övervakning

Med vissa undantag för kameror som används för övervakning inom totalförsvaret är lagen tillämplig när en TV-kamera, utan att manövreras på platsen, brukas för personövervakning. Sådan kamera benämns i den nuvarande lagen och även i det följande övervakningskamera.

Lagen preciserar inte närmare i 1 § vilken teknisk utrustning som avses med uttrycket TV-kamera. I förarbetena anges att televisionskamera utgör optisk apparatur, med vilken bilder kan tas upp och överföras per tråd, radiovåg eller på liknande sätt till en mottagare. I stället för att föra över bilder till en TV-mottagare kan bilderna föras över till en videobandspelare. I sådana fall brukar man till TV-kamera också hänföra sådan videokamera som saknar inbyggd ljud- eller bildbandspelare. På samma gång som bilderna förs över till videobandspelare kan de visas på TV-mottagarens bildskärm. Enligt lagens specialmotivering saknar det betydelse, om kameran tar upp ljus eller annan strålning, t.ex. värmestrålning (prop. 1975/76:194 s. 21). Med värmestrålning torde här avses reflekterad infraröd strålning nära det synliga ljusets våglängdsområde. Lagen får därmed anses omfatta TV-kamera försedd med utrustning för bildupptagning inom det infraröda ljusets våglängdsområde. Däremot är det oklart om värmekameror (termovisionskameror), som utnyttjar sådan infraröd strålning, som människor och föremål alltid avger, faller inom lagens tillämpningsområde. Detta tycks inte ha förutsatts i lagens förarbeten, vilket är naturligt eftersom användning av värmekameror tidigare inte var aktuellt. Emellertid kan sådana kameror med nutida teknik användas för personidentifiering.

Ordalydelsen i lagens 1 § tyder på att med termen TV-kamera avses sådan konventionell TV-kamera som registrerar bilder med hjälp av ett vakuumhögspänningsrör inom det synliga ljusets våglängdsområde (se avsnitt 3.2.2.1). Utanför lagens tillämpning faller sådan optisk apparatur, med vilken bilden inte överförs till en mottagare, t.ex. filmkamera. I förarbetena har dock inte angetts om med bildöverföring menas både rörliga bilder och stillbilder.

För att lagen skall vara tillämplig förutsätts att kameran inte manövreras

¹ Lagen (1977:20) om TV-övervakning är i dess helhet intagen i bilaga 4.

på den plats, där kameran är anbringad, utan från en plats som är klart åtskild därifrån. Huruvida kameran är fast anbringad har ingen självständig betydelse. Det avgörande är om den kan manövreras från en annan plats. Med att manövrera avses en mera fortlöpande hantering av kameran (se JuU 1976/77:14 s. 7). Om kameran visserligen måste sättas igång på platsen men därefter inte behöver någon ytterligare hantering omfattas den av lagen.

En ytterligare förutsättning för att det enligt lagen skall vara fråga om personövervakning är att bilden medger identifiering av personer. Detta vållar inga problem vid en upptagning med god bildupplösning. Men även när bildupplösningen inte är god kan identifiering ske, t.ex. genom analys av detaljer i en persons ansikte eller särskilda kännetecken och av personens sätt att röra sig.

Enligt lagens 2 § skall övervakningskamera brukas med tillbörlig hänsyn till enskilds personliga integritet. Som tidigare angetts var huvudsyftet med lagstiftningen att man därmed skulle begränsa möjligheterna till TV-övervakning och motverka de särskilda risker från integritetssynpunkt som en mera utbredd användning av TV-övervakning skulle kunna innebära. Utgångspunkten var att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor inom vilken denne kan avvisa otillbörlig inblandning från andra. Bestämmelsen avser enligt förarbetena att allmänt understryka att allt utnyttjande av övervakningskamera kan innebära risker för enskilda personers integritet och att apparaturen därför skall brukas under ansvar och med ett allmänt hänsynstagande till medmänniskan. Denna allmänna aktsamhetsregel är inte straffsanktionerad.

Lagens 3 § föreskriver skyldighet för den som brukar övervakningskamera att fortlöpande informera om kameran och dess brukande. Detta innebär motsatsvis ett förbud mot dold TV-övervakning. Förbudet gäller alla former av TV-övervakning, alltså även sådan som inte omfattas av lagens tillståndskrav, t.ex. övervakning på enskilda platser. Dock undantas vissa kameror inom totalförsvaret. Förbudet motiveras av att det är angeläget från integritetssynpunkt att den enskilde har kännedom om övervakningen och kan anpassa sig därefter. I detta hänseende skall den enskilde tillgodoses genom den ålagda informationsskyldigheten.

För att en övervakningskamera skall få riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten krävs enligt 4 § tillstånd. Tillståndskravet gäller oberoende av från vilken plats kameran manövreras. Det saknar i och för sig betydelse om kameran är i bruk eller ej. Detta framgår av att tillståndskravet gäller rätten att ha TV-kamera "anbringad". För kamera som inte kan riktas mot plats som beskrivs i paragrafen gäller däremot inte krav på tillstånd. Rätten att använda en sådan kamera begränsas till vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

Den plats mot vilken övervakningskamera inte får riktas utan tillstånd svarar närmast mot begreppet "allmän plats" i den vidsträckt betydelse som detta begrepp har i exempelvis BrB. Hit räknas således inte enbart gator och torg och därmed jämförbara platser utan även tåg, hotell, restau-

ranger, affärer och liknande i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till sådana utrymmen. Undantagna är enskilda platser, dit allmänheten inte har tillträde, liksom skog och mark, som allmänheten visserligen har tillträde till men inte brukar frekventera. Den närmare innebörden av uttrycket "plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten" har ibland varit svårtolkad.

Användning av TV-övervakning på arbetsplats till vilken allmänheten inte äger tillträde faller utanför tillståndskravet. Detta innebär emellertid inte att arbetsgivaren har en oinskränkt rätt att anordna personövervakning på arbetsplatsen. Enligt uttalanden i lagens förarbeten bör i stället frågan om optisk övervakning på en arbetsplats lösas av arbetsmarknadens parter genom förhandlingar. Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) kan åberopas till stöd för sådana förhandlingar. Ibland är allmänna platser samtidigt arbetsplatser. Det kan t.ex. röra sig om varuhus och andra affärslokaler eller restauranger. För att i sådana fall tillförsäkra arbetstagarna inflytande över tillståndsbeslutet föreskrivs i lagen (6 § 2 st.) att företrädare för de anställda skall beredas tillfälle att yttra sig innan tillstånd meddelas.

Kravet på tillstånd gäller alla brukare av övervakningskamera, således även polis och andra myndigheter med tidigare nämnt undantag för myndigheter inom totalförsvaret. Under remissbehandlingen framfördes bl.a. från polisen synpunkten att TV-övervakning i polisens verksamhet för att upprätthålla ordning och säkerhet borde undantas från tillståndsplikten. Departementschefen framhöll emellertid vikten av att regler för myndigheternas bruk av TV-övervakning inte framstod som liberalare än de som gällde för andra brukare.

I 6 § anges förutsättningarna för att tillstånd skall meddelas. Den principiella utgångspunkten är att TV-övervakning av allmän plats skall få förekomma endast i undantagsfall. Har sökanden inte visat ett klart behov av övervakningen skall ansökan därför avslås. Föreligger emellertid behov av att använda övervakningskamera kan tillstånd lämnas under vissa förutsättningar. I det enskilda fallet blir det fråga om en vägning av sökandens intresse av att bruka kameran mot allmänhetens intresse av att slippa övervakning. Väger sökandens intresse av att anordna övervakning tyngre än intresset av att inte göra intrång i den personliga integriteten, får tillstånd att bruka övervakningskamera meddelas om intrånget inte kan betraktas som otillbörligt. Gränsdragningen kring den enskildes integritet har överlämnats till rättstillämpningen. Härigenom, menade departementschefen, blir det möjligt att låta rådande värderingar under skilda tider och förhållanden påverka intresseavvägningen. Vid bedömningen skall hänsyn tas till lokala synpunkter. Därför föreskrivs i lagen att yttrande skall inhämtas från den kommun inom vilken kameran skall brukas.

Fråga om tillstånd till TV-övervakning prövas av länsstyrelsen. Tillstånd skall avse till ändamål, plats och funktionssätt bestämd kamera (7 §). Generella tillstånd kan inte meddelas. Utrustningen kan således inte flyttas till en annan plats eller bytas mot utrustning av annat slag utan att brukaren söker

nytt tillstånd. Tillståndet skall förenas med föreskrifter om hur övervakningen får anordnas, och om hur upplysning om övervakningen skall ske. Länsstyrelsen har möjlighet att därutöver meddela de närmare föreskrifter som bedöms erforderliga av hänsyn till enskildas personliga integritet. Särskilt när tillståndet innefattar rätt till inspelning av bilder är det vanligt med relativt preciserade föreskrifter. Ändras förhållandena kan länsstyrelsen meddela nya föreskrifter eller återkalla tillståndet (8 §).

Enligt 9 § skall länsstyrelsen utöva tillsyn över att övervakningskamera inte anbringas utan tillstånd eller i strid mot ett meddelat tillstånd. Länsstyrelsen skall också övervaka att meddelade föreskrifter följs. Tillsynen omfattar däremot inte annan apparatur än sådan som kräver tillstånd enligt 4 §. Den generella tillämpningen av 2 och 3 §§ omfattas således inte. För att utöva tillsyn äger länsstyrelsens tjänstemän rätt till tillträde till lokal eller annan plats där övervakningsanläggning finns anbringad. Vid behov kan länsstyrelsen förelägga vite eller anlåta polishandreckning (11 §).

I lagens 10 § finns en straffbestämmelse. Den som har en övervakningskamera anbringad utan tillstånd eller bryter mot föreskrift meddelad av länsstyrelsen kan dömas till böter. Detsamma gäller den som brukar TV-övervakningsutrustning utan att iakttä upplysningsplikten. För straffbarhet är det tillräckligt att förfarandet skett av oaktsamhet.

Länsstyrelsens beslut får överklagas till regeringen (12 §).

Enligt förvaltningsrättsliga principer får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Enbart det skälet att enskild kan komma att beröras av övervakningen är inte tillräckligt för att grunda en rätt att överklaga. Bl.a. av hänsyn härtill har genom ett särskilt stadgande i 12 § justitiekanslern (JK) getts rätt att föra talan för att tillvarata allmänna intressen. JK kan också genom sin besvärsmätt verka för en enhetlig rättstillämpning. Detta möjliggörs genom att länsstyrelsernas beslut i ärenden om TV-övervakning skall sändas till JK (5 § förordningen (1977:21) om TV-övervakning, se bilaga 4). Kommunen har besvärsmätt i fall ett tillstånd meddelats i strid mot kommunens avstyrkande (jfr JuU 1976/77:14 s. 10). Organisation som företräder arbetstagare och som har rätt att yttra sig i tillståndsärendet har inte uttryckligen getts besvärsmätt, om tillståndsbeslutet gått den emot.²

4.2 Regeringens avgöranden i besvärssärenden enligt lagen om TV-övervakning

4.2.1 Inledning

I de två följande avsnitten lämnas en översiktlig redogörelse för ärenden som varit föremål för regeringens besvärsmövning och en sammanfattning av de principer för prövningen som kunnat utläsas av de enskilda av-

²Jfr regeringens beslut 1983-04-14, dnr 92-83 (se bilaga 2 avsnitt 13), där statsanställdas förbund inte ansågs ha rätt att överklaga länsstyrelsens beslut.

görandena. I bilaga 2 finns en sammanställning av olika besvärssärenden till vilken här hänvisas.

4.2.2 Allmänt om besvärssärendena

Sedan lagen trätt i kraft har regeringen t.o.m. september månad 1987 prövat ett hundratal besvärssärenden. Huvuddelen av besvären har anförts av JK. Ett mindre antal avgöranden har överklagats av kommuner.

I många fall då JK överklagat länsstyrelsens beslut har resultatet blivit att det meddelade tillståndet förenats med föreskrifter, som på olika sätt begränsat eller hindrat övervakning av bl.a. gator, allmänna vägar eller andra allmänna platser.

Om behovet av att övervaka ett visst område med TV-kamera inte bedömts vara tillräckligt starkt i förhållande till allmänhetens intresse av att slippa övervakningen, har regeringen upphävt tillståndet. Detta har, efter JK:s överklagande, skett i ett tiotal fall som bl.a. gällt övervakning av restauranglokaler. Andra tillstånd som upphävts har rört övervakning av offentlig toalett och köbildning vid taxistation.

I tre fall har regeringen ogillat att tillstånd till TV-övervakning förenats med rätt till inspelning. Detta har gällt vid övervakning av banks entréhall, utanför grindar till varvsområde och i en järnhandelsbutik. I några ärenden har regeringen gått emot JK och godtagit att övervakningskamera fått brukas, även i förening med rätt till inspelning. Förutom i två fall där det i det ena gällt att ange innebörden av lokutionen "plats som är upplåten för allmänheten" och i det andra uttrycket "viss till ändamål, plats och funktionssätt bestämd kamera" har i dessa ärenden tillkommit nya omständigheter som beaktats. De givna tillstånden har dock modifierats i olika avseenden.

I flertalet ärenden, där sökanden överklagat tillståndsmyndighetens avslagsbeslut, har regeringen lämnat besvären utan bifall. I fall där huvudsyftet med TV-övervakningen uppgetts vara att ge ökad service i butiker eller att åstadkomma personalbesparingar har tillstånd inte lämnats. Exempel finns också på fall där tillstånd vägrats på grund av att ändamålet med övervakningen ansetts kunna tillgodoses på något annat, mindre ingripande sätt. De fall där regeringen bifallit sökandens besvär har avsett bl.a. övervakning av värdetransport till bank, passering in i och ut från polishus samt bevakning av bensinpumpar. Bland bifallsärenden finns ett som gäller tillstånd till inspelning av travtävlingar med övervakningskamera.

4.2.3 Vissa principfrågor

De ändamål för vilket övervakning godtagits enligt regeringens praxis har genomgående varit av skyddskaraktär. Den dominerande gruppen av ändamål har gällt övervakning av personer som passerat in i eller ut från industrianläggningar och lokaler där det finns påtagliga skyddsintressen, exempelvis en säkerhetssal i domstolsbyggnad.

Som regel har övervakning av banklokaler godtagits i syfte att förebygga rån och andra brott.

Övervakning med TV-kameror har också i allmänhet medgetts i affärslokaler inom detaljhandeln, om stöldbegärlig egendom inte ansetts kunna skyddas på annat sätt till rimlig kostnad. Av motsvarande skäl har övervakning av bensinpumpar vid bensinstationer godtagits.

Även i sådana fall då ändamålet varit att förebygga olyckor har övervakning medgetts. Det har här främst gällt olika former av trafikövervakning och övervakning av automatiska biltvättanläggningar.

Tillstånd för övervakning som till sitt ändamål haft direkt karaktär av service eller personalbesparande åtgärder har i allmänhet vägrats. Undantag från den principen har dock förekommit. Sålunda har tillstånd meddelats för övervakning av utrymme i en domkyrka (dnr 790-84, bilaga 2 avsnitt 9) och av tävlingsförloppet på en travbana (dnr 92-83, bilaga 2 avsnitt 13).

En primär förutsättning för tillstånd har varit att övervakningskameran verkligen behövs för det uppgivna ändamålet. I annat fall har tillstånd vägrats. Likaså har tillstånd vägrats om ändamålet med övervakningen kunnat tillgodoses med rimliga åtgärder på ett från integritetssynpunkt mindre ingripande sätt än genom användande av övervakningskamera. Som exempel på sistnämnda fall kan nämnas att tillstånd vägrats för övervakning i radio- och TV-butik (dnr 1853-84, bilaga 2 avsnitt 6) och i fotoaffär (dnr 1985-1219, bilaga 2 avsnitt 6) där butiksinnehavarna i stället hänvisats till att skydda stöldbegärliga varor genom elektroniskt stöldlarm.

Ju större intrång i integriteten övervakningen bedöms medföra desto större behov måste föreligga för att tillstånd skall medges. Starka skäl har krävts så snart övervakningen omfattat platser som allmänheten har tillträde till och som livligt frekventeras av allmänheten. I de fall övervakning medgetts av sådana platser har övervakningsområdet begränsats så långt det varit möjligt. Det har ibland förekommit att sökanden för att kunna tillgodose ändamålet med övervakningen inte fått tillstånd att använda en kamera som sveper över ett stort område utan i stället hänvisats till att använda två eller flera kameror med begränsad räckvidd.

Platser som restauranger och liknande lokaler har ansetts särskilt integritetskänsliga. Tillstånd till övervakning av själva restauranglokalen har inte godtagits av regeringen i något fall.

Stor restriktivitet har också gällt för tillstånd till bevaring av bilder. Förhållandevis stränga föreskrifter har i dessa fall meddelats om vem som får ta del av inspelat material och om lagringstider. Här tillåts sällan längre tid än mellan en till två veckor. Det förekommer fall där banker och en större auktionsfirma har fått tillstånd till inspelning.

Överväganden och förslag

5 Allmänna förutsättningar

5.1 Inledning

Genom besök hos myndigheter på central, regional och lokal nivå samt företag vilka har att tillämpa eller eljest är berörda av lagen om TV-övervakning har utredningen kunnat få en god uppfattning om hur lagen tillämpas i praktiken. Som underlag för sin bedömning har utredningen också haft tillgång till den sammanställning som gjorts av regeringens prövning av besvärssärenden (jfr avsnitt 4). Utredningen har även från ett tiotal länsstyrelser hämtat in och gått igenom materialet i ett urval av de tillståndsärenden som länsstyrelsen redovisat med anledning av justitiedepartementets skrivelse i april 1985 till samtliga länsstyrelser. Enligt länsstyrelsernas redovisning hade fram till september 1985 totalt 2 507 tillstånd till TV-övervakning meddelats i landet.

Utredningens generella slutsats blir att nuvarande lag i stort fungerar tillfredsställande med avseende på lagens primära syfte som är att skydda enskildas personliga integritet. Den allmänna uppfattningen bland länsstyrelserna är – såvitt utredningen kunnat utröna – att lagen respekteras, men man har samtidigt påpekat att resurser inte finns för att göra nödvändiga kontroller av att alla som anordnar TV-övervakning här erforderligt tillstånd. Det kan därför inte uteslutas att tillståndspliktiga TV-kameror används utan tillstånd. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 10.4 där förslag till näringsrättslig reglering framförs.

Regeringen har i sin besvärspövning haft att ta ställning till olika ändamål som åberopats för att anordna TV-övervakning av plats upplåten för allmänheten. Efter hand har praxis stabiliserats och det finns nu några få avgränsade ändamål för vilka TV-övervakning allmänt godtagits. Dessa ändamål har tidigare berörts i avsnitt 4.2.3.

Även om sålunda vissa riktlinjer dragits upp i praxis har utredningen funnit att det förekommer avsteg därifrån vid länsstyrelsernas tillståndsprövning. Detta har lett till att den avvägning som skall göras mellan sökandens intresse av att anordna TV-övervakning och allmänhetens intresse av att med hänsyn till integritetsskyddet slippa sådan övervakning, vid en jämförelse mellan olika länsstyrelser ibland blivit ojämn, utan att det synes ha berott på lokala variationer. Den avvägning mellan skilda intressen som skett i besvärspövningen har att döma av motiveringarna i besvärssä-

rendena heller inte alltid varit tydlig och konsekvent. Det har också i tillämpningen rått viss osäkerhet om den närmare innebörden av de kriterier som ställts upp för tillståndsgivningen. Dessa förhållanden hänger väsentligen samman med att det i lagen inte anges för vilka bestämda ändamål TV-övervakning skall tillåtas och att en del av kriterierna inte är tillräckligt preciserade. Utredningen har därför ansett det viktigt och nödvändigt att ändamålen direkt anges i lagen och att kriterierna närmare preciseras i denna. Förslag härom lämnas i avsnitt 6.

Vid överläggningar som utredningen haft med företrädare för rikspolisstyrelsen har man framhållit vikten av att polisen kan använda sig av fjärrstyrda TV-kameror för att övervaka personer som är misstänkta för brott. För att sådan övervakning skall kunna få önskvärd effekt krävs enligt polisen att den sker dolt vilket inte är tillåtet enligt lagen. Polisen måste nu i stället använda transportabla videokameror som manövreras på platsen, t.ex. av en polisman som bevakar ett tillhåll för misstänkta brottslingar. Denna övervakningsform anses emellertid vara förenad med betydande olägenheter och risker för den polisman som handhar kameran. Det har också från polisens sida framhållits att sådan personell övervakning med rörlig videokamera är svår att arrangera i praktiken, om den skall få avsedd verkan med hänsyn till att den bevakande polismannen lätt kan upptäckas.

Tvångsmedelskommittén och narkotikakommissionen har, som redovisats i avsnitt 1.2, var för sig föreslagit att polisens användning av fjärrstyrda TV-kameror skall undantas från lagens tillämpning när det är fråga om utredning av grövre brott. Eftersom förslagen inte har lett till någon lagstiftning har utredningen ansett sig böra ta upp denna fråga. Den faller också inom ramen för utredningens direktiv. Som närmare kommer att utvecklas i avsnitt 7 föreslår utredningen att polis eller åklagare i en förundersökning rörande brott efter tillstånd av domstol skall få anordna dold personövervakning med TV-kamera eller annat optiskt-elektroniskt instrument. Tillståndsprövningen regleras enligt förslaget i 27 kap. RB med därtill hörande författningar i likhet med vad som i dag gäller för telefonavlyssning.

Det skall här anmärkas att förslaget att reglera dold optisk-elektronisk personövervakning i samband med brottsutredning innebär att man inför en kontrollmetod som är besläktad med telefonavlyssningen. De båda metoderna att kontrollera personer kommer dock i normgivningen att markant skilja sig från varandra. Till skillnad från skyddet mot dold optisk-elektronisk personövervakning är skyddet mot telefonavlyssning grundlagsfäst i 2 kap. 6 § RF. Grundlagsskyddet får begränsas endast för att tillgodose vissa i 2 kap. 12 § RF angivna ändamål. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 7.

Som redovisats i avsnitt 3 har den tekniska utvecklingen på området för optisk-elektronisk övervakning under senare år gått mycket snabbt. Inget tyder på att utvecklingstakten kommer att minska. Nya typer av övervakningskameror har introducerats på marknaden. Dessa kameror är utrustade med mikroelektroniska sensorer för upptagning av bilder som lätt

kan anpassas för lagring och bearbetning i datorer. Bestämmelserna i den nuvarande lagen passar mindre väl för att tillämpas på sådan övervakningsutrustning. I syfte att inte bara sådan utrustning på ett klarare sätt skall omfattas av lagen utan att den också skall gälla sådan utrustning som är under utveckling, har utredningen så långt möjligt försökt undvika en teknikbunden lagreglering. Utredningens förslag utgår från att lagen skall ta sikte mera på personövervakningen som sådan än på själva den tekniska utrustningen.

Med de senaste årens utveckling av videoteknik samt av datoriserad lagring och behandling av bilder är det befogat att fråga sig om upphovsrätts- och datalagstiftningen berörs av utredningens förslag. En redogörelse för dessa frågor kommer att lämnas i avsnitt 8.

När förslaget till nuvarande lag om TV-övervakning behandlades av riksdagens justitieutskott framfördes synpunkter på att länsstyrelse enligt förslaget inte gavs möjlighet att föreskriva tystnadsplikt för tillståndshavare eller dennes medhjälpare i fråga om sådant som kommit fram genom bildupptagning med övervakningskamera. Utskottet ansåg dock att frågan om att införa bestämmelser om tystnadsplikt lämpligen borde övervägas i samband med det pågående lagstiftningsarbetet med sekretess och tystnadsplikt (se JuU 1976/77:14 s. 10). Frågan togs emellertid inte upp vid sekretesslagens tillkomst och har inte heller senare aktualiserats. Utredningen anser att sekretessfrågorna nu bör lösas och föreslår i avsnitt 9 regler om det.

5.2 Förutsättningar för att tillåta optisk-elektronisk personövervakning

En grundläggande princip är att medborgarna i möjligaste mån skall vara skyddade från integritetskränkande kontroll och insyn. Principen kan sägas ha kommit till uttryck i det tidigare nämnda målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § tredje stycket RF där det sägs att det allmänna skall värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Som utredningen närmare utvecklat i avsnitt 2 har den enskilde anspråk på en fredad zon inom vilken han kan avvisa inblandning från utomstående sida. Den enskilde medborgaren kan dock inte obetingat göra anspråk på att alltid vara fredad från utomstående personers eller samhällets inblandning. Samhällslivet kräver att människorna emellanåt måste godta att intrång sker i den personliga integriteten. Detta motsatsförhållande följer redan av en jämförelse mellan det nyss nämnda målsättningsstadgandet och det som upptas i 1 kap. 2 § andra stycket RF. Det står där att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten. För att också detta målsättningsstadgande skall kunna uppfyllas krävs att en noggrann avvägning sker i normgivningen så att människornas välfärd – t.ex. att kunna skydda sig och sin egendom mot brott – kan tillgodoses liksom deras privatliv kan värnas.

När det gäller principerna för att i lag tillåta övervakning av personer med TV-kamera eller liknande optiskt-elektroniskt hjälpmedel bör, med utgångspunkt från det tidigare sagda och enligt de riktlinjer som nu gäller, ändamålet med och behovet av sådan övervakning noga vägas mot det intrång i den personliga integriteten som övervakningen rent objektivt kan anses medföra för enskilda. Ju mer ingripande intrånget förmodas bli desto större krav måste ställas i de andra hänseendena. Men ett beaktansvärt intresse skall inte behöva stå tillbaka för mindre allvarliga former av integritetsintrång. Det kan sägas att den punkt vid vilken övervakningen blir otillbörlig hela tiden förskjuts med hänsyn till graden av intrång och styrkan av ändamål/behov.

Vid en gradering av intrånget är det naturligt att anse att den person som endast för ett kort ögonblick på långt håll passerar en TV-kameras blickfång och framträder på en bildskärm utsätts för ett lindrigare integritetsintrång än den person som en rörlig kamera kan följa och ta närbilder av. Kan bildupptagningen bearbetas och lagras, får övervakningen anses medföra ett jämförelsevis mer kvalificerat integritetsintrång. En upptagning som sker i färg synes vara att bedöma som mer integritetskränkande än en upptagning i svart/vitt. Om en personövervakning inte behövs eller om ändamålet med den inte kan försvaras av hänsyn till den integritetskränkning som uppstår, är övervakningen att betrakta som otillbörlig. Givetvis måste därvid också beaktas vad för slags plats som övervakas och vilka aktiviteter som normalt förekommer på denna. Generellt sett krävs större restriktivitet vid övervakning på t.ex. en plats för nöjen och rekreation än på en plats för allmän samfärdsel.

Som förut nämnts har utredningen valt att lägga själva personövervakningen till grund för lagreglering. Det är hänsynen till den enskildes personliga integritet som bestämmer gränsen för om övervakning skall tillåtas. Regleringen begränsas till personövervakning som anordnas med optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart hjälpmedel. Den gäller således inte övervakning av exempelvis tillverkningsprocesser och liknande inom industrin eller annan övervakning som inte har till syfte att omfatta personer. Övervakningen bör ej heller betraktas som personövervakning enbart därför att en person tillfälligt skymtar förbi i kamerans blickfång. Detsamma gäller när en bildbevarande upptagning sker men redigeringen omedelbart utförs så att någon bild av personen inte blir bevarad. Den närmare innebörden av vad som avses med personövervakning kommer att behandlas i avsnitt 6 och i specialmotiveringen.

För att kunna uppnå en rimlig balans i avvägningen mellan de motstående intressen som personövervakning medför bör enligt utredningens mening övervakningsändamålen vara avgränsade och av skyddskaraktär. Personövervakning som bara syftar till att ge service eller inbespara produktionskostnader kan därför inte godtas (se bl.a. regeringens besvärssärende dnr 3441-82, om bevakning av taxistation, dnr 1882-82, bilaga 2 avsnitt 13, och 1947-83, om övervakning av restauranglokaler, bilaga 2 avsnitt 2).

De ändamål som ligger närmast till hands och som också godtagits i

regeringens praxis är att förebygga brott och att förhindra olyckor. Utredningen anser att dessa ändamål svarar mot de krav som bör ställas upp för att tillåta optisk-elektronisk personövervakning. Hit hör också andra likartade ändamål som är av skyddskaraktär. Det kan exempelvis gälla att upprätthålla allmän ordning och säkerhet på svårövervakade platser eller att snabbt kunna vidta åtgärder vid olyckstillbud på hårt belastade trafikleder. Situationer kan vidare tänkas där intresset av att få anordna personövervakning inte är förenat med något ändamål av skyddskaraktär, men det ändå har sådan tyngd att det kan godtas. Som förutsättning för att godta personövervakning i sådana fall bör gälla att den information om personer som kan förmedlas genom övervakningen är av ringa betydelse för enskildas personliga integritet.

Regleringen av optisk-elektronisk personövervakning skall skydda enskildas personliga integritet genom att ange de förutsättningar då integritetsintrång kan godtas. En generell utgångspunkt är därvid att det inte är förenligt med lagens syfte att godta en övervakning vars ändamål lämpligen kan tillgodoses på något annat från integritetssynpunkt mindre ingripande sätt.

5.3 Upplysnings- och tillståndskravet

När optisk-elektronisk personövervakning anordnas på en viss plats bör det krävas att upplysning lämnas om övervakningen. Från integritetssynpunkt är detta mycket väsentligt. De flesta människor måste nämligen uppfatta det som ett större obehag att bli iakttagna av ett kameraöga om de inte vet att platsen övervakas enligt meddelat tillstånd än om de uppehåller sig på en plats och i förväg upplysts om att den är lagligen personövervakad.

Enligt utredningens uppfattning tillgodoses kravet på information bäst genom att övervakningen tydligt utmärks genom skylt på den plats som omfattas av övervakningen. Om det av något skäl är olämpligt eller i praktiken omöjligt att märka ut övervakningen genom skylt på platsen, bör utmärkningar ske på annat verksamt sätt. Det torde bli relativt få fall där en skylt inte skulle tjäna detta syfte. Vad gäller en symbol för övervakningen finns en sådan redan inarbetad. Den fyller väl de behov som bör ställas på att övervakningen är tydligt utmärkt. Utredningen ser därför ingen anledning till att för egen del föreslå någon symbol för personövervakning.

Kravet på att upplysning skall lämnas om personövervakningen kan emellertid inte strikt upprätthållas i alla sammanhang där sådan övervakning kan förekomma. Ett exempel är när bevakning sker av en försvarsanläggning. I många fall skulle syftet med en sådan bevakning kunna motverkas, om upplysning behövde lämnas om den. De anläggningar som det här gäller är ofta av vital betydelse för totalförsvaret. Det skydd som krävs för dem får därför anses vara så kvalificerat att man måste godta att ingen information lämnas om övervakningen.

Den omständigheten att personövervakning av anläggningar inom total-

försvaret inte skall vara underkastad upplysningsplikt innebär inte att sådan övervakning skall falla helt utanför lagens tillämpningsområde. Utredningen har nämligen den uppfattningen att all optisk-elektronisk övervakning som kan ske av enskilda personer bör vara reglerad i lag. Det allmänna aktsamhetskravet som tas upp i lagförslagets 2 § bör gälla för all personövervakning enligt lagen. Genom att också låta övervakning av försvarsanläggningar inordnas i denna reglering understryks att hänsynen till den personliga integriteten alltid måste iakttas när personövervakning anordnas.

Det står klart att all personövervakning vid eller inom olika försvarsanläggningar inte kan vara lika betydelsefull. Övervakningen bör här anordnas på så sätt att man primärt anpassar den till de allmänna regler som skall gälla för personövervakningen. Om syftet med att övervaka exempelvis ett regementsområde kan uppnås med olika placeringar av den elektroniska utrustningen, bör man välja den placering som innebär minst integritetsintrång för dem som är verksamma inom området. Detta följer av att personövervakning skall anordnas med den aktsamhet som anges i lagens 2 § också när det gäller övervakning av lokaler och anläggningar av betydelse för totalförsvaret.

Enligt nu gällande lag krävs länsstyrelsens tillstånd för att bruka övervakningskamera som kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten. Utredningen föreslår ingen principiell ändring beträffande tillståndsplikten i detta hänseende. För att anordna personövervakning på platser, dit allmänheten äger tillträde, skall sålunda enligt utredningens förslag även i fortsättningen länsstyrelsens tillstånd krävas. Från denna regel föreslås dock några undantag.

Ett sådant undantag gäller övervakning av lokaler och anläggningar av betydelse för totalförsvaret. Det är därvid att märka att bevakning av försvarsanläggningar med fjärrstyrda TV-kameror och annan sådan optisk-elektronisk utrustning i vissa fall kan komma att omfatta gator, vägar och liknande platser till vilka allmänheten äger tillträde. Att länsstyrelsens tillstånd i sådana fall inte behöver inhämtas – naturligtvis under förutsättning att bevakningen motiveras av försvarsändamål – innebär inte att integritetsskyddet kan åsidosättas. Som förut nämnts gäller även i dessa fall aktsamhetskravet i lagens 2 §. När allmän plats behöver tas i anspråk för bevakningen, anser utredningen att samråd bör ske med länsstyrelsen för att vid behov samordna bevakningen med sådan övervakning av allmän plats som länsstyrelsen kan ha gett tillstånd till. Närmare bestämmelser om bevakning av försvarsanläggningar bör få utfärdas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Det kan nämnas att överbefälhavaren har utfärdat anvisningar om användning av övervakningskamera inom försvarsmakten (TFG 901:770152 och TFG 901:780018). Enligt anvisningarna är TV-kameror undantagna från den nuvarande lagens tillämpning, om de används för bevakning av sådant skyddsföremål som utgör s.k. hemlig anläggning. Därmed förstås anläggning med tillhörande område avsedd att användas vid mobilisering eller krig och som är åsatt befästningsnummer (B-nr).

Ett annat undantag från upplysnings- och tillståndsplikten bör gälla sådan övervakning som innebär patientbehandling inom sjukvården. TV-kameror används i samband med bl.a. operationer, intensivvård, onkologisk behandling och viss psykiatrisk vård. Det är i många fall väsentligt för såväl patienter som vårdpersonal att den säkerhet som sådan övervakning erbjuder utnyttjas. Den kan också som vid psykiatrisk behandling vara ett led i vården. Man bör inte kräva att upplysning om övervakningen anslås på platsen. Inte heller bör krävas tillstånd för övervakningen, låt vara att den i viss utsträckning skulle komma att beröra utomstående personer. Om övervakning av detta slag förekommer sker den till största delen inom lokaler och utrymmen som inte är upplåtna för allmänheten.

Övervakningen liksom själva behandlingen är en angelägenhet mellan patienten och ansvarig sjukvårdspersonal. Information om övervakningen och dess syfte bör därför lämnas personligen till patienten eller till en nära anhörig till honom. Denna ordning stämmer också väl med den respekt för patientens integritet som vården skall bygga på enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda närmare bestämmelser om övervakning som anordnas vid patientbehandling inom sjukvården.

Ytterligare ett undantag från tillståndsplikten föreslås bli infört i lagen. Det gäller övervakning som av trafiksäkerhetsskäl eller arbetarskydd sker från fordon, maskin eller dylikt för att förbättra sikten för föraren. Detta undantag, som redan gäller enligt nuvarande lag, synes sakna betydelse från integritetsskyddssynpunkt.

Som tidigare framhållits innebär utredningens förslag inte någon principiell förändring av tillståndsplikten enligt nuvarande lag. Länsstyrelsens tillstånd kommer också i fortsättningen att krävas för att bruka övervakningskamera som kan riktas mot allmän plats. Utredningen har inte funnit anledning att fråga den principen.

Som framgår av direktiven har Pressbyråföretagen AB ifrågasatt att använda mobila övervakningskameror som skall kunna flyttas mellan olika butiker allt eftersom man bedömer att det finns behov av övervakning. Enligt utredningens uppfattning krävs tillstånd för varje plats som skall övervakas men hinder bör inte möta att låta ett optiskt-elektroniskt instrument vara gemensamt för två eller flera platser, förutsatt att upplysning om övervakningen lämnas på varje plats.

Vid sina överväganden av tillståndspliktens omfattning har utredningen även diskuterat möjligheten att utvidga denna plikt till att gälla vissa mer integritetskänsliga former av personövervakning på enskilda platser och andra områden dit allmänheten inte äger tillträde. De övervakningsformer det här handlar om är främst datoriserad bildupptagning och bildbehandling som har samband med säkerhetskontroll inom industrianläggningar, flygplatser, kontors- och förvaltningsbyggnader. Övervakningen på dessa platser berör dock huvudsakligen anställda och andra som arbetar där. Enligt allmänna arbetsrättsliga regler har de som berörs av övervakningen möjlig-

heter att genom förhandlingar påverka omfattningen av sådan övervakning. Det saknas därför tillräckliga skäl att reglera frågan i lag.

Med det sagda vill utredningen framhålla att det i dag inte finns något behov av att utöka tillståndsplikten för personövervakning till andra områden än sådana dit allmänheten har tillträde.

6 Ändamål och kriterier

6.1 Inledning

I detta avsnitt kommer de olika ändamål som berörts i avsnitt 5.2 att beskrivas mer ingående mot bakgrund av regeringens nuvarande praxis i tillståndsärenden. Beskrivningen tar naturligtvis i första hand sikte på tillståndspliktig övervakning men bör också kunna tjäna som vägledning vid sådan personövervakning som får anordnas utan att tillstånd fordras.

Ändamålen med övervakningen avser till största delen förebyggande av brott som riktar sig mot person eller egendom. Av naturliga skäl kommer den tänkbara brottslighetens svårhet att få stor betydelse för frågan om personövervakning kan godtas. Det enskilda brottets straffvärde kan dock inte ensamt avgöra om övervakning skall få anordnas. Sådana faktorer som den sammantagna brottslighetens skadeverkningar – exempelvis omfattande butiksnatterier – måste också beaktas.

Utredningen kommer också att i detta avsnitt behandla de kriterier som gäller för lagens tillämpning och som enligt utredningens mening bör preciseras. Det gäller här vad som skall förstås med personövervakning och TV-kamera eller annat optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument som inte manövreras på platsen. Det gäller också att klargöra innebörden av kriteriet "plats dit allmänheten äger tillträde". Vad nu sagts har stor betydelse dels för gränsdragningen mellan tillståndspliktig och icke tillståndspliktig personövervakning, dels för frågan om tillstånd skall kunna meddelas.

6.2 Ändamål

6.2.1 Förebyggande av brott

Förebyggande av grova rån får anses vara ett av de mera kvalificerade ändamålen. Risken för rån mot t.ex. bank- och postkontor är i dag så påtaglig att en ansökan om tillstånd att anordna personövervakning för att förebygga sådana brott regelmässigt bör beviljas. Hur avancerad övervakningsutrustning och hur omfattande övervakning som behövs kan dock variera mellan olika bank- och postlokaler och beror bl.a. på de övriga

säkerhetsåtgärder som vidtagits och på sådana omständigheter som att den enskilda lokalen i det särskilda fallet är ensligt belägen eller ligger så till att polis kan tillkallas förhållandevis snabbt i händelse av brott. Övervakningsutrustningen i sig utgör inte något annat skydd mot rån och andra brott än att den kan verka avhållande. Detta avhållande moment torde öka ju säkrare och effektivare övervakningen är med hänsyn till den elektroniska utrustningens kvalitet och ju bättre möjligheterna är att dokumentera de brottsliga handlingarna genom att spela in på videoband eller använda andra lagringsmedier. Tillstånd till inspelning av upptagningar med TV-kamera har också i allmänhet getts när det gäller post- och banklokaler. Däremot har inspelning inte tillåtits i bankernas vindfång och liknande utrymmen där bankomater kan finnas uppsatta. Med hänsyn till att risken för brott kan vara påtaglig i samband med uttag från bankomat, anser utredningen att inspelning också bör kunna godtas vid bevakning av sådana utrymmen.

Regeringen har i ett besvärssärende (dnr 1304-83, bilaga 2 avsnitt 3) tagit ställning till vilka föreskrifter som skall gälla för inspelning, förvaring och avspelning (återgivning) av bildmaterial som tas upp med TV-kamera i en banklokal. Av beslutet i ärendet framgår att inspelning får ske vid brott eller brottsmisstanke och att inspelat material får förvaras under högst två veckor efter inspelningstillfället, om materialet inte dessförinnan överlämnats till polismyndighet. Vidare framgår av beslutet att avspelning för visning av bildmaterialet får ske endast i närvaro av tjänstgörande bankdirektör eller säkerhetschef jämte representanter för polismyndigheten. Föreskrifterna har ansetts vara tillräckliga för att tillgodose de behov som kan föreligga vid bl.a. brottsutredning och rättegång.

Anledning saknas att nu anlägga en annan syn på den återhållsamhet som sålunda har kommit till uttryck beträffande inspelning och hantering av inspelat material. Eftersom utredningen föreslår regler om tystnadsplikt för tillståndshavaren och dennes medhjälpare (se avsnitt 9) kan det dock finnas skäl att något vidga kretsen av de personer som äger närvara vid avspelning av upptaget material.

Den tekniska utvecklingen, speciellt inom datatekniken, innebär att ny utrustning kan komma till användning vid personövervakning inom exempelvis banker och andra penninginrättningar. Föreskrifterna måste självfallet utformas så att de anpassas till denna utrustning. Det kan t.ex. här bli fråga om att godta att bildmaterial, som tagits upp med TV-kameror eller liknande optisk apparatur, förs över till någon central dator för lagring och eventuell bildbehandling. I dessa fall krävs att sökanden noggrant redogör för vilka funktioner som övervakningsanläggningen har och, när så är aktuellt, vilka datoriserade bildbehandlingsoperationer som kan utföras.

När ändamålet är att förebygga t.ex. sabotage i olika former mot industrianläggningar får detta anses vara av sådan kvalificerad art att tillstånd till övervakning i allmänhet bör ges. Är det fråga om mer omfattande övervakning av allmän plats kring t.ex. en industrianläggning måste dock behovsgraden noga prövas i förhållande till det intrång som kan uppstå i den

personliga integriteten. I enlighet med de tidigare nämnda principerna för en avvägning mellan motstående intressen bör gälla att ju större område av allmän plats som skall övervakas och ju mer frekventerat det är, desto större krav bör ställas på behovet. Anläggningar som hänförs till s.k. krigsviktig industri får förutsättas ha större behov av övervakning än industrianläggningar i allmänhet. Mycket talar sålunda för att dessa anläggningar motiverar relativt långtgående tillstånd utan att intrånget i enskildas personliga integritet behöver uppfattas som otillbörligt. I de fall det bedöms lämpligt, skulle tillstånden för övervakningen kunna differentieras beroende på att det periodvis krävs en mera skärpt bevakning. (Jfr ärendena dnr 1577-78 och dnr 2375-81 i bilaga 2 avsnitt 4.) Det kan här anmärkas att vissa industrianläggningar är av sådan betydelse för totalförsvaret att de bör undantas från tillståndskravet. Hit hör bl.a. anläggningar som kräver särskilt skydd enligt lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m.¹

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare bestämmelser om vilka industrianläggningar som får undantas på de nämnda grunderna.

På flera håll i landet har TV-övervakning anordnats vid polisstationer. Tillstånd har meddelats då TV-kameran huvudsakligen varit avsedd att användas för bevakning av arrestintag, garage och entré till polishus. Sådan bevakning kan med hänsyn till de lokala förhållandena – särskilt om det är fråga om mindre stationer med låg bemanning – vara motiverad. Enligt utredningens uppfattning är det lika angeläget här som vid annan tillståndsprövning att ändamålet för och behovet av en personövervakning noga prövas i varje särskilt fall (jfr ärenden med dnr 635-78, 1605-78 och 1240-79, bilaga 2 avsnitt 5). I sammanhanget kan nämnas att departementschefen i specialmotiveringen till lagens 4 § (prop. 1975/76:194 s. 25) ansåg att det var av betydelse att regler om polisens och andra myndigheters TV-övervakning inte är eller kan framstå som mer liberala än de som gäller i allmänhet.

Även i polisens verksamhet kan personövervakning med TV-kamera vara ett värdefullt hjälpmedel. Det är dock nödvändigt att hålla fast vid att övervakning av allmänna platser med stöd av den föreslagna lagen inte får vara dold. Tillstånd till polisens övervakning kommer därför i praktiken att begränsas till i huvudsak sådana ändamål som att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Vidare bör personövervakning begränsas till platser där övervakning av ordning och säkerhet är jämförelsevis svårbemästrad. Parker och liknande platser liksom anläggningar för friluftsliv och rekreation bör så långt som möjligt vara undantagna från personövervakning.

I de fall ändamålet med personövervakningen är att efterspana för brott misstänkta personer kan det av naturliga skäl bli nödvändigt att dölja övervakningen. För denna typ av övervakning kan knappast de TV-kame-

¹I betänkandet SOU 1986:7 Militära skyddsområden s. 43 f ges en allmän beskrivning av lagen.

ror, som polisen placerar ut för övervakning av ordningen på allmän plats, vara lämpade. I den mån dold personövervakning erfordras i polisens brottsutredande verksamhet bör denna regleras i särskild ordning. Som närmare skall redovisas i avsnitt 7 innebär utredningens förslag att det sker genom nya bestämmelser i 27 kap. RB.

Även vissa domstolslokaler kan behöva övervakas med TV-kamera när ändamålet är att skydda domstolen och förebygga brott. Exempelvis kan det här vara fråga om att upptäcka fritagningsförsök i samband med rättegångar. Det är dock att märka att fotografering av domstolsförhandling med hänsyn till fotograferingsförbudet i 5 kap. 9 § RB inte får ske. För att fotograferingsförbudet inte skall kringgåas har regeringen i ett beslut om tillstånd till TV-övervakning av säkerhetssal i tingsrätt bestämt att tillståndet skall förenas med föreskrift om förbud mot avfotografering (se regeringens besvärssärende, dnr 1568-85 i bilaga 2 avsnitt 12). För säkerhetskontroll vid domstolsförhandling m.m. finns en särskild lag (1981:1064). Av regeringsbeslutet framgår att TV-kameran får användas endast i sådana fall då domstolen har förordnat om säkerhetskontroll enligt den lagen.

Även lokaler för särskilt uppmärksammade konferenser o.d. kan ibland bli utsatta för hot om sabotage och annan brottslighet och därför behöva bevakas. Där det bedöms erforderligt med hänsyn till risken för brottsliga angrepp bör TV-övervakning av sådana lokaler kunna tillåtas.

Inom kriminalvården används i dag TV-kameror som hjälpmedel vid kontrollen av de intagna. I den mån TV-kameror är placerade utanför anstalterna, t.ex. för att övervaka fritidsområden, passager eller entréer där även allmänheten kan komma att uppehålla sig, krävs tillstånd. Eftersom kontrollbehovet får anses vara stort bör tillstånd som regel kunna medges. Även här bör dock naturligtvis de begränsningar göras som är nödvändiga med hänsyn till den personliga integriteten.

Tillstånd till personövervakning med TV-kamera av butikslokaler inom detaljhandeln har som regel godtagits om ändamålet med övervakningen har varit att skydda lättillgängliga och stöldbegärliga varor som inte kunnat övervakas på annat sätt till jämförelsevis rimliga kostnader. Den typ av brottslighet som det här är fråga om är främst stölder och snatterier i varuhus och självbetjäningsbutiker. Med hänsyn till det intrång i integriteten som TV-övervakning kan innebära för kunder som uppehåller sig i affärslokaler kan det inte anses motiverat att ge tillstånd till personövervakning enbart på grund av att en butik vid något enstaka tillfälle utsatts för ett brott. Tillstånden bör i stället reserveras för fall där förekomsten av tillgreppsbrott är eller kan befaras bli mera frekvent förekommande och annan övervakning eller åtgärd för att motverka brott inte lämpligen kan anordnas eller anses tillräcklig.

Enligt den undersökning som presenteras i stöldutredningens betänkande (SOU 1982:39) Stöld i butik växlar butikstillgreppen starkt i omfattning mellan olika butiker beroende på typ och geografisk belägenhet. I storstadsregionerna är butiksstölderna särskilt vanliga. De varutyper som tycks vara mest utsatta för tillgrepp är bijouteri- och parfymvaror, mat, konfektyrer

och kläder. Modebetonade varor, såväl kläder som dyrbarare föremål, intar även en framskjuten plats. Vid tillståndsprövningen bör således, förutom de tidigare nämnda faktorerna, sådana förhållanden vägas in som hur svårövervakad den enskilda butiken är, vilken typ av varor som saluförs och varornas värde.

Slutligen bör framhållas att det här behandlade ändamålet "förebyggande av brott" också leder in på sådan kriminalitet av särdeles allvarlig beskaffenhet som brukar benämnas terrorism. Samhället tvingas i dag att sätta in kraftfulla åtgärder för att förhindra terroraktioner av olika slag och det är ofrånkomligt att även TV-övervakning och annan optisk-elektronisk övervakning kan vara ett verksamt medel i detta syfte. Sådan övervakning kan t.ex. behöva sättas in till skydd för vissa särskilt utsatta offentliga byggnader såsom riksdagshuset, departement, centrala verk o.d. liksom för skydd av flygplatser och liknande inrättningar som erfarenhetsmässigt riskerar att utsättas för terroristangrepp. Självfallet kan behovet av personövervakning vara särskilt framträdande här. Generellt kan även hävdas att den som har ärenden till offentlig byggnad av angivet slag bör vara inställd på att personövervakning kan förekomma.

6.2.2 Förebyggande av olycksfall

Vid förebyggande av olycksfall är det framför allt polisens trafikövervakning inom större tätortsområden som kommer i blickpunkten. När övervakning från trafiksäkerhetssynpunkt behövs vid hårt belastade trafikleder bör tillstånd kunna meddelas om platsen i det enskilda fallet inte anses olämplig. Övervakningen kan avse även personer som riskerar att utsättas för olycksfall på platser som försetts med särskilda anordningar (rulltrappor, rullband, handikapphissar o.d.) eller på speciellt utsatta vägsträckor som bedöms vara farliga med hänsyn särskilt till väderleksförhållanden och väglag. Likaså får det i allmänhet anses befogat att till förebyggande av olycksfall anordna personövervakning av sådana tekniska objekt som automatiskt styrda eller fjärrmanövrerade grindar, biltvättanläggningar o.d. Det förutsätts dock att annan bevakning inte är lämpligare för det angivna ändamålet.

Det kan tilläggas att tillstånd att bruka optisk-elektronisk apparatur för här aktuellt ändamål fordras endast i de fall där apparaturen kan användas på så sätt att de som övervakas kan identifieras.

För att öka säkerheten vid övervakning av vissa objekt, som kan förorsaka olyckor vid felaktig användning, har ljudförbindelse ibland anordnats mellan den övervakade platsen och den plats varifrån övervakningen sköts. Som exempel kan nämnas att ljudförbindelser förekommer vid TV-övervakning av rulltrappor i Stockholms tunnelbana. Skulle en olycka inträffa i en rulltrappa, kan den som övervakar trappan kommunicera med de personer som befinner sig i trappan eller dess omedelbara närhet. Om någon har skadat sig i trappan, kan denne begära hjälp eller få besked om att hjälp tillkallats. Sådana ljudförbindelser kan därmed höja värdet av det

skydd personövervakningen är avsedd att vara. Det kan diskuteras om ljudupptagningen kommer i konflikt med stadgandet i 4 kap. 9 a § BrB om olovlig avlyssning. För tillåtligheten av sådan anordning bör föreskrivas att möjligheten att avlyssna personer vid rulltrappor o.d. inträder först när den som sitter vid TV-monitorn anropat personerna i fråga eller vice versa. Eftersom avlyssningen därmed inte sker i hemlighet är den inte att betrakta som olovlig.

6.2.3 Med brott och olycksfall jämförbara ändamål

De ändamål för vilka personövervakning kan tillåtas bör vara tillräckligt skyddsvärda för att väga upp det obehag som övervakningen kan medföra för den enskilde. Som framgår av föregående avsnitt kan förebyggande av brott och olycksfall sägas uppfylla de krav på skyddsvärde som man här regelmässigt ställer upp.

Också andra ändamål kan motivera personövervakning. Det kan här gälla t.ex. att anordna övervakning till skydd för olika anläggningar, vårdinrättningar och institutioner i vidare mening än för att förebygga brott eller olycksfall. Det kan också finnas ett godtagbart behov av att skydda tekniskt avancerad och dyrbar utrustning som används av allmänheten vid automatiserade bilparkeringar och biljettinköp för bl.a. tågresor. Skyddet för sådan utrustning gäller främst att förhindra eller ingripa mot den som handhar utrustningen på ett felaktigt sätt som skulle kunna orsaka betydande kostnader och andra men.

Det finns andra ändamål av skyddsvärt slag. T.ex. kan en brandmyndighet eller en annan myndighet inom räddningstjänsten behöva anordna optisk-elektronisk bevakning av en brand- eller olycksplats. Ett annat exempel på situationer är när bevakning kan behövas av ett område som spärrats av p.g.a. terrorist- eller annan allvarlig brottsverksamhet. Denna form av övervakning förutsätter dock att erforderligt tillstånd kan erhållas relativt snabbt i de fall övervakningen berör plats, dit allmänheten äger tillträde.² Den ordinära gången för utverkande av tillstånd till TV-övervakning kan vara ganska tidsödande (ansökan skall upptas och prövas, kommunen skall höras, undersökning skall göras av förhållandena på platsen osv.). Utredningen har därför funnit att det finns ett påtagligt behov att i angivna fall meddela interimistiska beslut om tillstånd. Denna fråga kommer att behandlas i avsnitt 10.1.2.

6.2.4 Annat än skyddsändamål

Regeringen har i ett antal besvärssärenden haft att ta ställning till andra ändamål med TV-övervakning än sådana som har varit av direkt skyddskarakter.

I ett ärende (dnr 7990-84) var det fråga om att i en domkyrka genom

²Jfr 10 § länsstyrelseinstruktionen enligt vilken länsstyrelsen har möjlighet att under ett extraordinärt förhållande avlysa visst område. Se även SOU 1986:7 s. 44 f.

TV-övervakning dels reglera ljudnivån på 12 mikrofoner för att undvika s.k. rundgång i ljudanläggningen när gudstjänst förrättades från kyrkans högaltare, dels erbjuda organisten visuell kontakt med dirigenten när större musikverk framfördes i kyrkan.

I ett annat ärende (dnr 92-83) gällde det att med TV-kameror och videobandspelare övervaka travtävlingar för att på ett rättvist sätt bedöma kusarnas eventuella förseelser samt erbjuda hästägarna möjligheten att iakttasina hästar under loppet.

I de båda ärendena har personövervakning godtagits utan att ändamålet varit av skyddskaraktär. Det har ändå ansetts vara av beaktansvärt slag. Som förutsättning för tillstånd till övervakningen har gällt att kamerans blickfång begränsats till de personer som direkt berörts av övervakningen och att allmänheten således inte primärt blivit föremål för övervakningen.

Övervakning av nu nämnt slag uppfyller inte kraven på en så strikt avgränsning av ändamålen med optisk-elektronisk övervakning som utredningen tidigare berört. Samtidigt kan det inte förnekas att vissa övervakningsändamål som inte är av skyddskaraktär ändå kan vara förenade med så beaktansvärda intressen och integritetsintrånget samtidigt så begränsat att övervakningen bör tillåtas. Utredningen anser därför att det finns skäl att medge tillstånd till övervakning om ändamålet visserligen inte är av skyddskaraktär men ändå av den arten att det bör godtas. Som förutsättning för att anordna denna form av övervakning bör i så fall alltid gälla att den information som kan förmedlas genom övervakningen är av ringa betydelse för integritetsskyddet.

6.3 Kriterier

6.3.1 Personövervakning

Nuvarande lag om TV-övervakning är tillämplig, om en TV-kamera, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. En kamera som används för andra syften, exempelvis övervakning av tillverkningsprocesser inom industrin eller olika mekaniska funktioner, omfattas också av lagen, om övervakningen medger att en person kan komma in i kamerans blickfång. För att personövervakning skall föreligga fordras dock att bilden öppnar möjligheter till identifiering av personer. I förarbetena anges att, om en kamera t.ex. inte kan fånga personer annat än som små diffusa prickar i bakgrunden, det inte är övervakning av person i lagens mening (se prop. 1975/76:194 s. 21 f).

Vad som skall avses med personövervakning har i rättstillämpningen varit föremål för något olika meningar. Ett besvärssärende (dnr 2888-77, bilaga 2 avsnitt 13), där regeringen ansåg lagen tillämplig, gällde övervakning av en vägtunnel med fast monterade kameror utan zoomoptik. Regeringen uttalade att personer med särskilda kännetecken under vissa förhållanden kunde identifieras. Av JK:s yttrande i ärendet framgick bl.a. att denne hade

besökt platsen och därvid lätt kunnat se om en person var klädd som kvinna eller man. JK ansåg vidare att integritetsskyddet skall gälla också dem som lätt kan identifieras genom att de går på markerat sätt, har särskilt utmärkande klädsel, bär på vissa föremål eller är särskilt storvuxna, även om man vid bästa ljusförhållanden inte kan skilja mellan människor med alldagliga kläder och utan utmärkande särdrag. Länsstyrelsen och polismyndigheten var av den uppfattningen att enskilda personer kunde iakttas men inte identifieras samt att fordonets registreringsnummer inte kunde avläsas.

I ett annat ärende (dnr 2885-77, bilaga 2 avsnitt 8) ansågs lagen om TV-övervakning inte tillämplig på en kamera som var i sådant skick att den gav en bild enbart när någon rörde sig. Enligt regeringen var det inte faktiskt möjligt att använda den aktuella kameran till personövervakning.

I syfte att framhäva personövervakningen och skyddet för den personliga integriteten föreslår utredningen att lagen skall inriktas mera på personövervakningen än på den tekniska apparaturen. Med den utgångspunkten står det klart att sådan optisk övervakning, som inte öppnar möjligheter till övervakning av personer, faller utanför lagens tillämpningsområde. Skulle en person undantagsvis råka komma i en kameras blickfång behöver detta inte förändra övervakningens karaktär. Här kan det dock ha betydelse om en bildbevarande övervakningsutrustning används. Kan en lagring av upptagningen senare medge att personen identifieras, bör övervakningen betraktas som personövervakning.

För att kunna identifiera en person krävs som förut nämnts att de särskilda kännetecken denna kan ha blir urskiljbara vid bildupptagningen, och att man med hjälp av bilden utan osäkerhet kan peka ut denne bland andra personer. Man måste givetvis här utgå från en bildupptagning som sker under de för utrustningen mest gynnsamma betingelserna. Därvid kommer den bästa bildupplösningen, som kan uppnås på ett bestämt avstånd mellan kameraobjektivet och den övervakade personen, att vara avgörande för om personen kan identifieras. Förhållandet gäller oberoende av inom vilket våglängdsområde bildupptagningen sker; infraröd strålning eller synligt ljus. Om man på detta avstånd inte kan se personens ansikte eller konturerna av dennes huvud eller kropp, är möjligheterna till en identifiering så pass beskurna att en personövervakning inte kan anses föreligga. Kan emellertid bilden korrigeras med hjälp av bildbehandlingsapparaturl så att vissa detaljer eller kännetecken av personen framträder på bilden, kan dock en identifiering vara möjlig.

Andra faktorer kan också ha betydelse för om en identifiering kan ske. Görs bildupptagningen i färg, ökar möjligheterna till identifiering. Detta gäller likaså för bildupptagningar som medger att en persons rörelser kan mätas eller analyseras på annat sätt.

Efter hand som ny optisk och elektronisk teknik utvecklas och blir kommersiellt tillgänglig kommer möjligheterna att identifiera personer också att förbättras. Nya tekniker som tas i bruk kan därför kräva att nya metoder för identifiering av personer utarbetas. Att här söka beskriva vilka metoder det kan bli fråga om är ogörligt. Endast framtiden kan lämna besked om saken.

6.3.2 Plats dit allmänheten äger tillträde

Enligt 4 § i nuvarande lag krävs länsstyrelsens tillstånd för att ha en övervakningskamera anbringad så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten. Bestämmelsens innebörd är väsentlig när det gäller att skilja mellan övervakningskamera som faller under tillståndsplikten och sådan kamera för vilken gäller endast föreskrifterna i 2 och 3 §§.

Vad som avses med att ha en övervakningskamera anbringad på sätt som anges i paragrafen torde inte bereda några svårigheter i rättstillämpningen. Vad som däremot har orsakat en del tillämpningssvårigheter är uttrycket "plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten". Enligt förarbetena avses här vad som kallas "allmän plats" i straffrättsliga sammanhang. Det anses emellertid inte lämpligt att använda uttrycket "allmän plats" med hänsyn till att det förekommer även i annan lagstiftning men då med en annan betydelse än den i brottsbalken (SOU 1974:85 s. 107). Uttrycket allmän plats ingår bl.a. i rekvisiten för förargelseväckande beteende, 16 kap. 16 § BrB. Det ingick också i den numera upphävda straffbestämmelsen om fylleri, 16 kap. 15 § BrB. I kommentarerna till dessa båda straffstadganden sägs att med allmän plats avses plats som är upplåten för eller eljest frekventeras av allmänheten.³ Som exempel nämns väg, gata, torg eller annan plats som är upplåten för allmän samfärdsel. Tåg, båt, hotell, restauranger, o.d. är allmänna platser i den mån och under den tid allmänheten äger tillträde dit. Undantagna är dels enskilda platser, som allmänheten inte äger tillträde till, dels skog och mark, dit allmänheten visserligen äger tillträde men inte brukar frekventera. Som exempel på plats som inte är allmän anges i kommentaren till 16 kap. 15 § BrB utrymme i hotell eller restaurang som förhyrts av slutet sällskap. Samma förhållande får anses gälla beträffande personalutrymmen i hotell och restauranger. Den nu lämnade beskrivningen av allmän plats ansluter till den beskrivning som lämnats i specialmotiveringen till 4 § i lagen om TV-övervakning (se bl.a. prop. 1975/76:194 s. 24). Som ytterligare exempel på platser som omfattas av bestämmelsen har där angetts tunnelbane- och järnvägsstationer samt affärs- och biograflokaler. Härtill kan läggas för allmänheten tillgängliga delar av flygplatser, hamnområden samt spårvägs-, tunnelbane-, järnvägs- och andra trafikområden.

För att kunna avgöra vad som avses med en plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten ligger det nära till hands att se vilken betydelse uttrycket allmän plats fått enligt Allmänna ordningsstadgan (1956:617, AOst), lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS) samt byggnads- och väglagstiftningen. Här skall genast anmärkas att "allmän plats" enligt AOst och LAS har en snävare innebörd än enligt BrB. Således avses med allmän plats enligt AOst och LAS områden huvudsakligen utomhus. Detta förklaras av att de båda författningarna syftar till att säkerställa

³Beckman m.fl., Brottsbalken II, 1969, s. 214 och 1982, s. 266 f.

ordningen inom områden som är upplåtna till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsl.

Enligt 1 § 1 st AOst och 3 § LAS menas med allmän plats gata, torg och annan plats, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, för allmänheten tillgänglig del av hamnområde samt allmän väg, ävensom annat område som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsl.

Genom den nya plan- och byggnadslagen (PBL) som trätt i kraft 1.7.1987 (SFS 1987:10) har bl.a. byggnadslagen upphävts. Enligt övergångsbestämmelserna gäller dock äldre stads- och byggnadsplaner som detaljplaner som är deras motsvarighet enligt den nya lagen. Med begreppet allmän plats enligt 25 § byggnadslagen (1947:385, ByL) menas sådana områden som ingår i stadsplan och som utgör gator, torg, parker och andra allmänna platser. I stadsplan skall också utmärkas byggnadskvarter samt specialområden, såsom järnvägs- och andra särskilda trafikområden (flygplatser, broar, tunnlar etc.), hamnområden, idrottsområden, begravningsplatser och vattenområden.

För att ett område enligt PBL skall bli allmän plats krävs att det ställs i ordning och upplåts för avsett ändamål. Detta är dock inte någon nödvändig förutsättning för att området skall bli allmän plats enligt AOst och LAS. Enligt dessa kan nämligen såväl specialområden som byggnadskvarter utgöra allmän plats. En obebyggd tomt som i avvaktan på framtida bebyggelse används av allmänheten som gång- eller cykelväg kan betraktas som sådan plats.⁴ Även privat tomtmark som upplåts eller används för liknande ändamål kan utgöra allmän plats enligt AOst och LAS. En privat markägare har dock möjlighet att förhindra att marken upplåts för allmän samfärdsl till dess området blivit färdigställt för sitt ändamål enligt planen. Därefter har man inte längre denna möjlighet med mindre planen ändras. Bestämmelserna om allmän plats enligt AOst kan utsträckas ytterligare genom föreskrift som tas in i lokal ordningsstadga (1 § 2 stycket AOst).

Som ovan antytts kan det sätt på vilket en enskilds markområde används medföra att markområdet blir betraktat som allmän plats utan att det är ett sådant område enligt stadsplan. Ett exempel på det är när ett bostadsområdes parkeringsplats på enskilt område i stor utsträckning används av besökande och andra utomstående. Däremot bör en parkeringsplats som är belägen på enskilt område inte betraktas som allmän plats i AOst mening, om den är avsedd endast för de boende i området och den inte genomkorsas av någon gång- eller cykeltrafik. I ett sådant fall kan allmänheten inte heller anses ha fritt tillträde till området. Ett likartat synsätt bör anläggas på en sådan del av en fastighet som ägs av en enskild men används för in- och utfart till affärslokaler belägna i fastigheten, förutsatt att in- och utfarten är avsedd att användas endast av dem som är knutna till affärerna och av deras

⁴Jfr Sjöholm När och hur får polisen ingripa, 1978, s. 34.

leverantörer.⁵ Förhållandet bör genast bli ett annat om det i någon av affärslokalerna bedrivs sådan verksamhet som medför att också allmänheten använder sig av in- och utfarten.

Till allmän plats enligt AOst och LAS hör även allmän väg och enskild väg som är upplåten till eller nyttjad för allmän samfärdsl.

Av den här lämnade redogörelsen framgår att det finns påtagliga skillnader mellan byggnads-, ordnings- och strafflagstiftning när det gäller betydelsen av "allmän plats". För att bestämma innebörden av uttrycket "plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten" måste man emellarråt från fall till fall söka ledning från de övriga lagstiftningsområdena.

Enligt utredningens mening är uttrycket "plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten" inte tillräckligt tydligt när man skall avgöra om tillstånd fordras för att anordna personövervakning. Avsikten med tillståndsprövningen är att kontrollera att den enskilde inte utan starkt vägande skäl utsätts för personövervakning med optisk-elektronisk utrustning när han befinner sig på platser tillgängliga för allmänheten. Så snart personövervakning sker på platser som inte är enskilda och där människor i allmänlet uppehåller sig bör övervakningen bli föremål för kontroll. I syfte att lättare kunna avgöra på vilken plats personövervakning kräver tillstånd bör beskrivningen av allmän plats i förhållande till nuvarande lag ändras till "*plats lit allmänheten äger tillträde*". Med den beskrivningen bör det i framtiden bli lättare att skilja mellan sådana platser där allmänheten har rätt att uppehålla sig och sådana platser där denna rätt inte föreligger.

Förutom de platser som är att betrakta som allmän plats enligt byggnads-, ordnings- och strafflagstiftningen, kommer sådana områden i skog och mark, som omfattas av allemansrätten, att ingå bland de områden som får personövervakas endast efter tillstånd. Detta innebär en klar utvidgning i förhållande till nuvarande lag. Det bör emellertid påpekats att med avancerad optisk-elektronisk utrustning stora mark- och skogsområden i dag kan övervakas utan att länsstyrelsens tillstånd behöver inhämtas. Utredningen anser att det rörliga friluftslivet inte bör lämnas utanför den kontroll tillståndsprövningen är avsedd att vara.

Utredningen anser att det inte bör vara svårt att avgöra till vilka områden allmänleten inte har tillträde. Denna prövning kan göras oberoende av om ett visst område till en del utnyttjas av allmänheten. Av omständigheterna i det enskilda fallet bör framgå om allmänheten har tillträde till den plats eller det område som skall övervakas.

Det bör inte ha någon betydelse om en särskild avgift behöver erläggas för att få tillträde till platsen. Där det inte direkt står klart till vilken kategori en viss plats eller ett visst område hör är det möjligt att inom orter med täbebyggelse ta gällande planbestämmelser och eventuella ordningsföreskrifter som utgångspunkt för prövningen. Inom länsstyrelserna och

⁵Jfr Sjöblm a.a. s. 24.

kommunerna finns tillgång till den sakkunskap och det underlag som kan behövas för att avgöra dessa frågor.

När allmänheten inte har tillträde till ett område, en lokal eller ett annat utrymme förekommer det inte sällan att en upplysning om tillträdesförbudet lämnas genom skylt eller på annat sätt. (Jfr här regeringens besvärssärenden dnr 2692-84 angående kulvertarna på sjukhusområde, bilaga 2 avsnitt 10, samt dnr 639-83 och 783-85 angående hotellentré i annexbyggnad respektive sidoentré, bilaga 2 avsnitt 2.) En sådan upplysning är önskvärd. Det bör erinras om att det alltid skall krävas skyltning eller annan tydlig utmärkning av plats som är föremål för personövervakning.

Speciella förhållanden kan gälla beträffande flerfamiljshus, till vilka vanligen hör trappuppgångar och gårdsutrymmen, avsedda endast för de boende i huset och andra personer som har legitima skäl att besöka fastigheten. Det får för dessa platser anses vedertaget att allmänheten inte fritt har tillträde dit. Detta gäller i vart fall om ingångarna till dessa utrymmen är låsta även dagtid eller om allmänheten genom anslag upplysts om att obehöriga inte äger tillträde till utrymmena. Att vägra allmänheten tillträde är en rätt som tillkommer fastighetsägaren, som också gentemot de boende svarar för fastighetens ordning och skötsel.⁶

Frågan om utrymmen i affärer, varuhus, banker m.fl. utgör platser dit allmänheten har tillträde bör kunna avgöras med hänsyn till hur utrymmena disponeras. Vanligt är att man undantar vissa utrymmen för personal, lagring av varor, kontor, underhåll, drift m.m. I de fall endast en bestämd krets av personer har tillgång till sådana utrymmen har allmänheten naturligtvis inte tillträde till dem. Personkretsen kan utgöras antingen av den egna personalen eller av utomstående som på grund av avtal har att leverera varor eller att utföra ett arbete. Om däremot vem som helst har tillträde till lokalerna, kan de inte betraktas som förbehållna en begränsad personkrets. I lokaler som disponeras för bank- och kreditverksamhet brukar finnas bankvalv och liknande utrymmen för förvaring av värdesaker. I de fall sådant utrymme efter särskilt träffat avtal får disponeras av en kund till bank- eller kreditinrättningen, kan allmänheten inte anses ha tillträde till utrymmet.

6.3.3 Övervakningsutrustningen

I avsnitt 3 har redogjorts för tekniken i dag och i en tänkbar framtid i fråga om utrustning som på optisk-elektronisk väg kan användas för att övervaka personer. Den optiskt-elektroniska övervakningen kan delas in i följande moment: bildupptagning, registrering, överföring, lagring, analys, bearbetning samt presentation. Som gemensam benämning på den tekniska apparatur som förekommer i de olika momenten i övervakningen används här termen övervakningsutrustning.

⁶ Jfr dock rättsfallet NJA 1987 s. 148, där åtal för olaga intrång i ett trapphus till en kontorsfastighet ogillats. HD uttalade att den tilltalade, som gått in i trapphuset och vistats där några minuter tills polisen kom, inte "obehörigen" trängt in och kvarstannat i trapphuset.

De vanligaste momenten i en TV-övervakning består i dag av bildupptagning och registrering med svart-vit TV-/videokamera samt överföring via kabel till en TV-monitor/bildskärm för presentation av bildupptagningen. Nuvarande lag om TV-övervakning är främst anpassad för sådan övervakningsutrustning. Enligt lagen kan länsstyrelsen meddela föreskrifter om förvaring av upptaget material. Det innebär att också momentet lagring kan ingå i övervakningen. Den närmare innebörden av vad som menas med förvaring har dock inte angetts i lagen eller dess förarbeten. Det är t.ex. oklart om också momentet analys och bildbearbetning är avsedda att ingå i övervakningen. Eftersom övervakningsutrustningen enligt lagen preciserats till att gälla TV-kamera kan avsikten inte ha varit att lagen också skall tillämpas på andra likartade optiskt-elektroniska instrument. Det kan även sättas frågetecken för om lagen är avsedd att omfatta sådan utrustning som möjliggör mörkerseende, automatisk mätning av avstånd till personer och mätning av deras längd, bredd etc. samt automatisk följning och bildredigering m.m.

Med hänsyn till den snabba utveckling som skett under senare år och som alltjämt pågår inom området för optisk-elektronisk teknik och närliggande teknikområden, anser utredningen att en lag, som så långt det är rimligt och möjligt skall värna om enskildas personliga integritet, bör kunna tillämpas på all slags optisk-elektronisk och därmed jämförbar utrustning som kan användas för personövervakning. Utredningen har den principiella uppfattningen att en snäv reglering av övervakningsutrustningen innebär att man inte bara får en mindre god reglering av integritetsskyddet för dagen utan också att en hel del av den övervakningsutrustning som vi kan förvänta oss i framtiden inte fångas upp av lagen. En ofta återkommande översyn av lagen kan bli följden av en sådan reglering. Å andra sidan kan en mycket vid reglering innebära dels att samordningen med annan lagstiftning blir komplicerad, dels att man onödigtvis försvårar yrkes- och hobbymässig användning av teknisk utrustning på området. Då blir informationsfriheten beskuren. Vid övervägande av dessa frågor har utredningen stannat vid att föreslå en sådan icke teknikbunden reglering av övervakningsutrustningen som kan anses fylla kraven på skydd mot olika former av integritetskränkningar genom personövervakning även med hänsyn tagen till den framtida utvecklingen på detta område.

Utredningen föreslår till en början att termen TV-kamera i lagtexten kompletteras med en hänvisning till "annat optiskt-elektroniskt instrument" som inte manövreras från den plats där instrumentet finns. Denna beskrivning täcker alla de förekommande optiskt-elektroniska instrument som redovisats i avsnitt 3 och med vilka personer kan övervakas enligt de i lagen angivna förutsättningarna. Förutom alla typer av TV-kameror kommer också andra sorters elektroniskt verkande eller styrda bildsensorer som stillbildskameror och värmekameror att ingå i beskrivningen. Med termen "optiskt" i beskrivningen avses alla registreringar som kan ske med instrumentet inom det elektromagnetiska våglängdsspektret för optisk strålning.

De sensorer som på optisk-elektronisk väg registrerar ljus och annan optisk strålning inom det elektromagnetiska våglängdsspektret kallas här för passiva sensorer. Till denna kategori hör TV-/videokameror, värmekameror, elektroniska stillbildskameror, elektroniskt manövrerade kikare, larmanordningar som linjesensorer m.m. Till sensorer av detta slag räknas dock inte kameror vars bildsensor endast utgörs av fotografisk film.

Till en annan grupp av sensorer hänförs sådana som tillsammans med olika sorters tekniska strålkällor registrerar delar av våglängdsspektrat som enligt strålskyddslagstiftningens terminologi delas in i joniserande och icke-joniserande strålning. Sammantaget kan en sensor och en sådan strålkälla bilda ett aktivt system. Exempel på detta utgör en TV-kamera kombinerad med en laser eller en radar för mätning eller automatisk följning av rörliga övervakningsobjekt.

Enligt strålskyddslagstiftningen menas med joniserande strålning partikelstrålning samt gamma- och röntgenstrålning som är elektromagnetisk strålning av samma natur som ljus och radiovågor. Med icke-joniserande strålning menas dels optisk strålning inom respektive våglängdsområde för infraröd strålning, synlig strålning och ultraviolett strålning (ultraviolett strålning gränsar i det elektromagnetiska spektrat till den joniserande strålningen), dels radiofrekvent strålning och elektromagnetiska fält. Till den icke-joniserande strålningen hänförs ibland även ultraljud. Optisk strålning i nu berörd bemärkelse är bl.a. lasrar, som beroende på det ämne som används avger strålning i olika våglängder från det ultravioletta till långt upp i det infraröda våglängdsområdet.⁷

Enligt nu gällande strålskyddslag (1958:110) och strålskyddsförordning (1958:652) får röntgenutrustning eller annan teknisk anordning, avsedd att utsända joniserande strålning inte användas utan tillstånd av statens strålskyddsinstitut (SSI). Tillstånd får meddelas för viss yrkesgrupp eller vissa inrättningar, institutioner eller företag. SSI har utfärdat föreskrifter (SSI FS 1980:2 och 1983:3) om verksamhet med och om tillstånd till innehav och användning av laser. Med hänsyn till sina egenskaper indelas lasrar i fem klasser (1, 2, 3A, 3B och 4). Laserklass 1 omfattar lasrar med den lägsta utstrålningen och laserklass 4 med den högsta. Enligt föreskrifterna finns inte något krav på tillstånd av SSI i fråga om lasrar som tillhör laserklass 1, 2 eller 3A. För lasrar i klass 3B behövs inte heller tillstånd, om de används yrkesmässigt på sådant sätt att allmänheten inte blir berörd.

Övrig användning av lasrar i klass 3B samt lasrar i klass 4 kräver alltid individuellt tillstånd av SSI.

För yrkesmässig användning av laser har arbetarskyddstyrelsen med stöd av arbetsmiljöförordningen (1977:1166) utfärdat föreskrifter (AFS 1981:9). Föreskrifterna behandlar gränsvärden för maximalt tillåten exponering av laserstrålning mot ögon och hud m.m. För att laser skall få tas i bruk, försälgas eller användas i reklamsyften krävs att lasern skall vara godkänd

⁷Exempel på lasrar och våglängder för deras strålning är argonlaser (488 nm), helium-neon (633 nm) rubinlaser (694 nm), gallium-arrenid (da 910 nm), neodymlaser (1 060 nm) och koldioxidlaser (10 600 nm).

efter officiell provning innan den första gången avlämnas för sitt ändamål (SSI FS 1983:6). Provningsen utförs av riksprövningsanstalt (statens provningsanstalt).

I betänkandet (SOU 1985:58) Ny strålskyddslag har utredningen om översyn av strålskyddslagstiftningen föreslagit bl.a. att en ny lagstiftning på strålskyddsområdet skall göras generellt tillämplig på alla former av strålning, såväl joniserande som icke-joniserande strålning, inkl. s.k. parasitär⁸ och naturlig. Enligt lagförslaget bör strålskyddet inte begränsas till huvudsakligen ett skydd för människan. Också effekter på växter och djurlivet bör inrymmas i lagen, liksom effekten på miljön i övrigt. Lagförslaget bereds för närvarande i regeringskansliet.

Utredningen har övervägt att i en ny lag om optisk-elektronisk övervakning begränsa regleringen till enbart passiva sensorer för optisk strålning. Regleringen skulle därmed inte omfatta optiskt-elektroniska och därmed jämförbara instrument som alstrar strålning av ovan beskrivet slag. Ett skäl till en sådan begränsning är att användningen av optiska och andra strålkällor i övervakningssammanhang än så länge är mycket begränsad. Utredningen har emellertid den uppfattningen att utvecklingen inom området för optisk-elektronisk teknik är så snabb att beredskapen för att lagstiftningsvägen uppnå tillfredsställande integritetsskydd för enskilda lätt kunde försvagas om inte exempelvis sådana optiska instrument som alstrar laserstrålning och IR-strålning skulle omfattas av lagen om optisk-elektronisk övervakning. Utredningen ser en klar fördel med att tillämpande myndigheter får den tid som behövs för att sätta sig in i ett nytt område alltmedan förekomsten av denna mera speciella utrustning är sparsam i övervakningssammanhang. En tidig samordning mellan integritetsskydd och strålskydd inom övervakningsområdet har vidare den fördelen att efter hand vunna erfarenheter om strålskydd direkt kan slå igenom också på övervakningsområdet. Vid upptäckt av från strålskyddssynpunkt farliga tekniska komponenter kan information därom lättare nå ut till de tillämpande myndigheterna.

Utredningen föreslår således att också ett optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbart instrument som alstrar strålning på vilken strålskyddslagstiftningen är tillämplig skall hänföras till övervakningsutrustning, i den mån instrumentet för sig eller tillsammans med passiva sensorer kan användas för att identifiera personer. I första hand kan det här bli fråga om att använda instrument som alstrar IR-strålning och sådan laserstrålning som enligt SSI:s och AFS:s skyddsföreskrifter, vad gäller effekter och exponeringstider m.m., får användas mot människor. Med den teknik som för närvarande är tillgänglig torde det i de allra flesta fall vara uteslutet att SSI tillåter att starkare lasrar (klasserna 3b och 4) eller ordinär röntgenutrustning används för personövervakning. I rena undantagsfall kan det tänkas att vissa typer av instrument som avger röntgenstrålning eller starka-

⁸Parasitär strålning är strålning som alstras som bieffekt i en teknisk anordning, exempelvis telefonsapparat.

re laserstrålning kan tillåtas för mycket kvalificerade övervakningssituationer. Det sagda leder till att instrument som alstrar optisk och annan strålning kan bli tillåtna i övervakningssammanhang endast om förutsättningarna för deras användning är uppfyllda enligt gällande strålskyddslagstiftning. När den prövningen är gjord måste givetvis en prövning ske om instrumentet kan godtas från integritetssynpunkt.

Utredningen föreslår att i den nya lagen om optisk-elektronisk övervakning görs en hänvisning till strålskyddslagstiftningen.

Till övervakningsutrustningen hör också bildbevarande apparatur. Det vanligaste är att bildupptagningen överförs till videobandspelare och lagras på videoband. Som tidigare beskrivits kan även andra lagringsmedier än videoband användas. Främst handlar det då om olika typer av bildskivor eller digital lagring i dataminnen. Med tillgång till datorprogram och datorer kan bilderna analyseras och bearbetas på en mängd olika sätt. Med hänsyn till att betydande intrång kan ske genom användningen av utrustning för lagring och bearbetning av bilder är det enligt utredningens mening angeläget att all slags utrustning som kan användas för angivna ändamål hänförs till övervakningsutrustning. Genom att här även ta med momentet bearbetning kan alla de moment (bildupptagning, registrering, överföring, lagring, analys, bearbetning och presentation) som ingår i en personövervakning regleras i den nya lagen. Utredningen föreslår att, i de fall tillstånd erfordras för att anordna optisk-elektronisk övervakning, en särskild prövning skall ske för tillstånd att bevara eller bearbeta bilder som tas upp vid personövervakningen.

7 Optisk-elektronisk personövervakning vid förundersökning rörande brott m.m.

Jämfört med den tekniska utrustningen för personövervakning, som fanns tillgänglig då lagen om TV-övervakning kom till, finns det i dag avsevärt mer avancerade metoder för att dolt samla och bearbeta information om medborgarna med hjälp av optisk-elektronisk teknik och datorteknik. Med dessa metoder kan praktiskt taget åstadkommas nära nog lika allvarliga intrång i enskildas personliga integritet som med telefonavlyssning. Starka skäl talar således för att regleringen av dold akustisk och optisk övervakning sker på ett likartat sätt.

En sådan reglering förutsätter dock att grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § RF kompletteras. Utredningen har övervägt att föreslå en författningsändring av denna innebörd. Emellertid har utredningen vid underhandskontakter med företrädare för Data och offentlighetskommittén (DOK) erfarit att kommittén avser att behandla bl.a. frågor om skyddet för den personliga integriteten enligt RF.¹ Det saknas därför anledning för utredningen att närmare gå in på frågan hur en grundlagsändring i nämnda avseende bör utformas. Utredningen vill emellertid här kortfattat redovisa sin syn på den principiellt skilda behandling de båda kontrollmetoderna har kommit att få och några konsekvenser av ett genomförande av utredningens förslag.

1 kap. 1 och 2 §§ RF föreskriver att den offentliga makten utövas under lagarna och att det allmänna skall värna den enskildes privatliv. Detta innebär i de av utredningen behandlade frågorna att myndigheterna utan stöd av lag bör avstå från att med tvång ingripa i den enskildes privatliv. När en sådan åtgärd vidtas mot den enskilde bör den inte vara mer ingripande än vad som behövs med hänsyn till åtgärdens syfte.

I 2 kap. 6 § RF föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot telefonavlyssning och annan hemlig avlyssning. Genom föreskriften ges enskilda ett skydd för förtrolig kommunikation som innefattar även ett förbud mot att myndigheter på optisk väg registrerar personers läpprörelser för analys av deras tal (se prop. 1975/76:209 s. 148). I BrB har telefonavlyssning och olovlig – hemlig – avlyssning kriminaliserats. Denna kriminalisering tar sikte på såväl myndighetspersoner som enskilda.

¹DOK har i ett delbetänkande (Ds Ju 1987:8) Integritetsskyddet i informationssamhället 3, grundlagsfrågor, föreslagit bl.a. att i 2 kap. 20 § RF inskrivs ett skydd för den enskildes integritet i datasammanhang.

Begränsning av grundlagsskyddet för och undantag från förbudet mot telefonavlyssning finns bl.a. i 27 kap. 16 § RB och i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. Något undantag från förbudet mot annan hemlig avlyssning finns inte.

Eftersom grundlagsskydd saknas mot dold optisk övervakning – frånsatt optisk avläsning och analys av tal samt utnyttjande av elektromagnetisk strålning som innebär intrång i den kroppsliga integriteten – skulle en reglering av polisens möjligheter att använda sådan övervakning i samband med utredning om brott kunna sägas utgöra ett undantag från förbudet mot dold övervakning enligt lagen om TV-övervakning. Skillnaden mot bestämmelserna om telefonavlyssning är uppenbar. Som tidigare påpekats utgör dessa ett undantag från skyddet i grundlag mot sådan avlyssning. Det kan synas inkonsekvent att behöva blanda vanlig lag och undantag från grundlag på ett område som rör likartade kvalificerade kontrollmetoder.

Skillnaden i rättsläget är markant om man jämför telefonavlyssning med den form av dold personövervakning som kan ske med t.ex. transportabla videokameror. Myndigheternas användning av icke fjärrstyrd videokamera och liknande optisk-elektronisk utrustning för personövervakning är inte reglerad i lag eller annan författning. Detta förhållande har sannolikt gett upphov till den bland myndigheter ibland rådande uppfattningen att dold eller öppen personövervakning med transportabel kamera får användas i speciella situationer när så krävs för att myndigheten skall kunna lösa sina uppgifter. Det kan emellertid hävdas att personövervakning med optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument som används i form av tvångsmedel står i strid med de nyss nämnda bestämmelserna i 1 kap. 1 och 2 §§ RF eftersom det för sådan övervakning i dag saknas lagstöd. Man kan dock inte generellt påstå att en tjänsteman som använder sig av sådan övervakningsform begår ett fel. Exempelvis har det inte ansetts vara fel att polisen i vissa situationer med videokamera gör upptagningar av enskilda personer.² Detta utesluter emellertid inte att användningen i andra fall kan betraktas som obefogad.

Eftersom denna form av tvångsmedelsanvändning inte kan anses vara tillåten utan lagstöd har utredningen varit inne på tanken att reglera i första hand polisens användning av transportabla videokameror och annan sådan optisk-elektronisk övervakningsutrustning för såväl spaning som direkt tvångsmedelsanvändning. En sådan reglering står väl i överensstämmelse med bestämmelserna i 1 kap. 1 och 2 §§ RF. Emellertid skulle en reglering på detta område framtvinga en översyn av även andra myndigheters behov av att för olika syften använda optisk-elektronisk utrustning. En sådan översyn skulle leda långt och starka skäl talar för att man först bör avvakta resultatet av den tidigare nämnda översynen av grundlagen. Utredningens

²JO har i ett beslut 1986-03-27 (dnr 87-1986) ansett polisen berättigad att under de förutsättningar som gällde i fallet videofilma en för delaktighet i bankrån skäligen misstänkt person som hade vägrat att medverka till att konfronteras med vittnen. Enligt ett JO-ärende (dnr 1530-1985) som avgjordes 1985-07-16 föranledde klagomål om att polisen videofilmat deltagarna i ett protestmöte inte någon åtgärd.

förslag kommer därför inte att omfatta användningen av transportabel optisk-elektronisk utrustning för personövervakning utan endast fjärrstyrd sådan utrustning. Genom denna begränsning av utredningens arbete anser utredningen att inte heller övervakning genom s.k. konfrontationsglas som i viss utsträckning förekommer i tullmyndigheternas verksamhet bör behandlas i detta sammanhang.

Polisen saknar i dag möjligheter att i sin brottsutredande verksamhet med fjärrstyrd kamera anordna dold TV-övervakning av personer misstänkta för brott. Någon befogenhet för länsstyrelsen att göra avsteg från upplysningskravet finns inte enligt lagen om TV-övervakning. Polisen har därför som tidigare nämnts varit hänvisad till att anordna sådan övervakning med handmanövrerade TV-kameror. I vissa situationer kan användningen av denna typ av optiskt instrument vara riskfylld för den som manövrerar instrumentet. Som utredningen tidigare framhållit är denna övervakningsmetod ingalunda invändningsfri, om man enbart ser på integritetsskyddet.

Från kriminalpolitisk synpunkt är det angeläget att polisen i sin brottsutredande verksamhet kan använda sig av sådana tekniska hjälpmedel som kan bidra till högre uppklaringsfrekvens. Utredningen har den uppfattningen att det i dag finns att tillgå optiska och elektroniska komponenter i förening med datorer som väl svarar mot högt ställda fordringar i angivna hänseenden. En förutsättning för att utrustning av detta slag skall kunna utnyttjas på effektivt sätt i den brottsutredande verksamheten är att det – som tidigare påpekats – kan ske dolt. Följden därav kan bli relativt långtgående integritetskränkningar. Det torde också förhålla sig så att sådan dold personövervakning ofrånkomligen kommer att drabba även personer som inte är föremål för en brottsutredning. Lika angeläget som det är att övervakningsutrustning av detta slag finns att tillgå i brottsutredande syfte, lika angeläget är det att garantier finns för att otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet motverkas. För att möjliggöra detta måste stränga krav ställas upp för att denna övervakningsmetod skall få användas. Enligt utredningens uppfattning bör övervakningsmetoden tillåtas enbart när den oundgängligen krävs för att man skall kunna utreda brott av svårare beskaffenhet och när den som skall bli föremål för övervakningen är skäligen misstänkt för det eller de brott utredningen avser. Vidare bör gälla att material som säkras med hjälp av övervakningsutrustningen inte blir tillgängligt för andra än dem som svarar för brottsutredningen. Slutligen bör material som inte har betydelse för utredningen snarast förstöras sedan det har granskats. För en kontroll av att angivna krav är uppfyllda anser utredningen att beslut att tillåta denna form av övervakning lämpligen bör meddelas av allmän domstol. Detta motiveras särskilt av att övervakningen genom sin utformning bör betraktas som ett straffprocessuellt tvångsmedel.

Vid övervägande av den närmare regleringen av denna kvalificerade form av personövervakning har utredningen kommit fram till att den bör utformas på motsvarande sätt som rättegångsbalkens bestämmelser om telefonavlyssning (27 kap. 16 §). Dessa bestämmelser svarar väl mot vad som bör fordras för att en dold personövervakning skall få förekomma i brottsut-

redande syfte. Utredningen anser också att telefonavlyssning och personövervakning av nu berört slag är två kontrollmetoder som har tydliga beröringspunkter och att skäl talar för att regleringen av dem bör ske på ett likartat sätt.

Vid de överläggningar som utredningen har haft med företrädare för rikspolisstyrelsen har särskilt framhållits att det många gånger förekommer att man genom en telefonavlyssning erhåller uppgifter som kan motivera en personövervakning med t.ex. TV-kamera eller annat optiskt-elektroniskt hjälpmedel.

Nuvarande bestämmelser om telefonavlyssning i 27 kap. 16 § RB har följande lydelse:

Kan någon skäligen misstänkas för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år, och finnes det vara av synnerlig vikt för utredningen, att undersökningsledaren eller åklagaren erhåller del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves av den misstänkte eller eljest kan antas komma att begagnas av honom, äge rätten meddela tillstånd till deras avhörande. Fråga därom må upptagas allenast på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren.

Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid, högst en vecka, från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Gäller misstanken grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling av narkotika som avses i 1 § narkotikaförordningen (1962:704), får tillstånd dock meddelas för högst en månad från nämnda dag.

Om granskning av uppteckning, som ägt rum vid samtals avhörande, äge vad i 12 § första stycket stadgats om undersökning och granskning av enskild handling motsvarande tillämpning. I den mån uppteckningen innehåller något, som ej är av betydelse för utredningen, skall den efter granskningen omedelbart förstöras.

Enligt utredningen bör ett förfarande med dold personövervakning vid utredning om brott kunna ske på följande sätt. (Jfr tvångsmedelskommitténs betänkande (SOU 1984:54) Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet s. 217.)

När fråga om dold personövervakning uppkommer i ett ärende hos polisen bör rotelchef avgöra om förutsättningar finns därför. Om så bedöms vara fallet, bör saken underställas RPS. (Är ärendet brådskande bör dock RPS underrättas först i efterhand.) Om RPS ger klartecken för vidare åtgärder bör frågan om personövervakning överlämnas till vederbörande åklagare om han eller hon inte redan är undersökningsledare. Om åklagaren – normalt en chefsåklagare – delar RPS:s uppfattning ansöks hos tingsrätten om tillstånd till personövervakning. Vid tingsrätten bör ärendet handläggas av lagmannen eller en chefsrådman eller, vid förfall för dessa, en ersättare, som dock skall vara en lagfaren domare (1 kap. 3 § RB). Åklagaren och – vanligen – en polis som är insatt i ärendet bör vid ett sammanträde med domaren överlämna en skriftlig ansökan om tillstånd till personövervakning. I ansökan bör anges grunderna för övervakningen och önskad tillståndstid samt lämnas en beskrivning av övervakningsutrustningen. Om övervakningen skall omfatta någons bostad, kontor eller annat privat utrymme bör

detta särskilt anges i ansökan. Likaså bör i denna anges huruvida tillstånd enligt strålskyddslagstiftningen krävs för att få använda det övervakningsinstrument som tagits upp i ansökningen och i övrigt vilka skyddsföreskrifter som gäller för instrumentets användning, om sådana har meddelats. Närmare detaljer i fråga om grunderna för ansökan m.m. bör muntligt föredras av åklagaren vid sammanträdet. Alla uppgifter av vikt bör emellertid dokumenteras.

I anslutning till sammanträdet meddelar tingsrätten – dvs. domaren i fråga – beslut i ärendet. I likhet med förfarandet vid telefonavlyssning bör beslutet om personövervakning antecknas på ansökningen. Tre exemplar bör finnas. Ett diarieförs och förvaras i ett låst skåp på tingsrätten vilket endast vederbörande domare har tillgång till. Övriga två exemplar ges till åklagaren.

Det är ofrånkomligt att dold personövervakning kan medföra betydande integritetskränkningar. Den enskildes förehavanden i privat och offentlig miljö kan till stor del registreras och dokumenteras på optisk-elektronisk väg. Detta gäller också de kontakter den enskilde har med andra personer. Brev eller andra skriftliga meddelanden som den enskilde tar del av exempelvis i sin privatbostad eller på sitt kontor kan registreras vid övervakningen. Sådana registreringar kan även komma att ske av material som den enskilde tar del av eller själv sänder iväg via en dators bildskärm eller en telexapparat m.m.

Det sagda leder till att dold personövervakning bör reserveras för utredning av svårare brott. De brott som därvid i första hand kommer i fråga är sådana som mycket grova våldsbrott och frihetskränkande brott, mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse, grovt rån, grovt narkotikabrott, grov varusmuggling av narkotika och grova brott mot rikets säkerhet. Straffskalan för dessa brott spänner över fängelse på lägst två år och upp till tio år eller livstid.

Genom att kräva ett minimistraff om fängelse i två år för att tillåta personövervakning av detta slag skapas tillräckliga garantier för att enskilda personer inte utsätts för integritetskränkningar i andra fall än när skyddsintresset rimligen bör få vika för nödvändigheten att värna om viktiga samhällsintressen. Därmed kommer straffskalan också att vara densamma som gäller för ett beslut om telefonavlyssning. Det kan givetvis hävdas att bekämpandet av annat allvarligt brott för vilket gäller lägre minimistraff än fängelse i två år väl kan vara ett sådant viktigt samhällsintresse att det motiverar anordnandet av dold personövervakning i vissa fall. Enligt utredningens uppfattning är det dock nödvändigt att strikt hålla fast vid en begränsning av tillämpningen av dold personövervakning vid utredning om brott. Den för ett brott angivna straffskalan anses uttrycka samhällets värdering av brottets svårhetsgrad. Är ett minimistraff om två års fängelse föreskrivet för brottet markeras att detta tillmäts högt straffvärde. Därmed får brottet också anses vara så allvarligt att en dold personövervakning kan tillåtas. Är brottets straffvärde lägre bör intresset av att tillåta personövervakning vika för intresset av skyddet för den personliga integriteten.

Förutom telefonavlyssning enligt rättegångsbalkens regler förekommer

sådan avlyssning dels enligt lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spanings-syfte i vissa fall och dels enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Enligt dessa båda lagar gäller att rätten skall ge sitt tillstånd till avlyssningen, dock att det i 1952 års tvångsmedels-lag finns möjlighet för åklagare eller undersökningsledare att i brådskande fall förordna om en avlyssning. Ett sådant förordnande måste ofördröjligen underställas rätten som har att skyndsamt pröva om förordnandet skall bestå eller upphävas. 1952 års tvångsmedelslag gäller för en rad mycket allvarliga brott som mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, kapning av luftfartyg, vissa högmålsbrott m.m.

Det är följdriktigt att i de båda nu nämnda lagarna även ta in bestämmelser om personövervakning med optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument på motsvarande sätt som nu gäller telefonavlyssning. Det bör här nämnas att bestämmelser om telefonavlyssning finns även i lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m. En särskild översyn pågår be-träffande denna lag. Utredningen föreslår därför inte några regler om personövervakning i den lagen.

Tillämpningen av bestämmelserna om telefonavlyssning är sedan några år tillbaka underkastade en fortlöpande parlamentarisk kontroll (se JuU 1981/82:54, rskr. 298 samt bl.a. regeringens skrivelse 1986/87:62 och JuU 1986/87:12). En motsvarande kontroll bör enligt utredningens mening även ske beträffande tillämpningen av bestämmelserna om personövervakning med optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument vid förunder-sökning i brottmål.

8 Optisk-elektronisk personövervakning i förhållande till datalagen och upphovsrättslagen

8.1 Register enligt datalagen

Med utnyttjande av datateknik kan information som erhålls genom personövervakning samlas och bearbetas. Omfattande register kan på detta sätt inrättas. En del register kan komma att falla in under datalagens tillämpningsområde. Av betydelse är därför att klargöra när kriterierna för sådana register kan anses vara uppfyllda enligt datalagen (1973:289) och vilka krav detta ställer på att regleringen av personövervakning samordnas med datalagens regelsystem.

I datalagen finns bestämmelser som skall iakttas av den som vill inrätta och föra ett personregister med hjälp av automatisk databehandling (ADB). Syftet med dessa bestämmelser är att hindra att inrättande och förande av personregister medför otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Datainspektionen har till uppgift att se till att datalagens regler efterlevs. Inspektionen prövar också frågor om licens och tillstånd för personregister. Enligt 2 § första stycket datalagen får ett ADB-baserat personregister inrättas och föras bara av en registeransvarig som har fått licens av datainspektionen. För att betraktas som registeransvarig måste den som för registret också ha rätt att förfoga över registret, dvs. ha befogenhet inte bara att överföra innehållet till läsbar form utan också att påverka innehållet i registret.

För särskilt integritetskänsliga personregister räcker det inte med licens utan det fordras ett särskilt tillstånd av datainspektionen. Detta gäller för personregister som skall innehålla uppgifter om t.ex. sjukdomar, brott och straff, sexualitet, ras, politisk eller religiös uppfattning eller register som skall innehålla omdömen och värderingar. Vidare krävs tillstånd för register som skall omfatta uppgifter om personer som saknar sådan anknytning till den registeransvarige som följer av t.ex. medlemskap, anställning, kundförhållande eller något därmed jämförligt förhållande.

Samkörning av olika personregister får inte ske utan stöd av författning, datainspektionens tillstånd eller de registrerades medgivande.

När tillstånd lämnas för ett register skall datainspektionen meddela en föreskrift om för vilket ändamål registret får användas. Om det behövs för att förebygga risk för otillbörligt intrång i en enskilds personliga integritet skall datainspektionen också meddela föreskrifter om inhämtande av upp-

gifter, vilka personuppgifter som får ingå, utförandet av den automatiska databehandlingen, den tekniska utrustningen, de bearbetningar som får göras, underrättelse till berörda personer, utlämnande och annan användning, bevarande och gallring samt om kontroll och säkerhet.

Den registeransvarige skall se till att personregistret inrättas och förs så att inte otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet uppkommer. Den ansvarige skall särskilt se till att registret förs för ett bestämt ändamål, att inte andra uppgifter registreras än som står i överensstämmelse med registrets ändamål samt att uppgifter inte samlas in, lämnas ut eller används annat än i överensstämmelse med registrets ändamål eller vad som gäller enligt författning eller i enlighet med den registrerades medgivande. Vidare skall den registeransvarige se till att uppgifterna i registret skyddas mot bl.a. otillåten ändring eller spridning.

Datainspektionen utövar tillsyn över att ADB inte medför otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Kan sådant skydd inte åstadkommas på annat sätt, får datainspektionen förbjuda fortsatt förande av personregister eller återkalla meddelat tillstånd. Regeln gäller inte för statsmaktsregister.

I datalagen finns också bestämmelser om tystnadsplikt, som i första hand gäller den registeransvarige och hans anställda samt servicebyråer och andra som fått i uppdrag att handha det praktiska arbetet av registret. Tystnadsplikten sträcker sig dock inte längre än vad som gäller enligt de föreskrifter som datainspektionen meddelat om att lämna ut uppgifter ur registret samt registrets användning. I det allmännas verksamhet gäller i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Den som uppsåtligt eller av oaksamhet inrättar eller för personregister utan licens eller tillstånd kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år (20 §).

Till belysning av begreppet otillbörligt intrång i personlig integritet har i förarbetena till datalagen framhållits att det inte bara är uppgifternas natur som är av betydelse för avgörandet av frågan om otillbörligt integritetsintrång. Minst lika viktigt är hos vem uppgifterna registreras och hur de används (prop. 1973:33 s. 93).

De elektroniska bilder, som tas upp vid en personövervakning med ett optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument kräver tillgång till teknisk apparatur med minnesfunktioner, om bilderna skall kunna lagras och/eller bearbetas. Det vanligaste lagringsmediet som har en minnesfunktion är videobandet, där bilderna i form av elektriska signaler är analogt magnetiskt lagrade. Med laserteknik kan optiska skivor användas som lagringsmedium. På den optiska skivan kan bildinformationen lagras tätt, analogt eller digitalt. Överförd till digitala signaler är bildinformationen möjlig att lagra direkt i dataminnen. Tillsammans med bildinformationen kan också annan information lagras i dessa medier. Det kan nämnas att metoder är under utveckling som medger att betydande informationsmängder kan packas mycket tätt.

Oberoende av vilket lagringsmedium som används för upptagningar av de

elektroniska bilderna kan dessa direkt – eller efter överföring från analoga till digitala signaler – matas in i en dator samt i denna bearbetas och kompletteras med annan information. Efter bearbetning kan delar av informationsinnehållet bli sökbart med hjälp av ADB. Konkret uttryckt kan enklare operationer utföras med en persondator på så sätt att på en bildskärm visas vid vilken tidpunkt en viss händelse inträffat, vilken eller vilka personer som befann sig på en viss plats vid den aktuella tidpunkten etc. I samband med visningen kan bildernas kvalitet vid behov förbättras genom ändring av skärpa, kontrast och brus (se avsnitt 3.3). Är datorprogrammet som bearbetar informationsinnehållet tillräckligt omfattande och har datorn tillräcklig kapacitet kan den genom bildanalys förmås att "känna igen" personer från tidigare upptagningar samt på bildskärmen visa hur många gånger och vid vilka tidpunkter personerna uppehållit sig på eller passerat en viss plats. Är en person dessutom känd till namnet kan såväl detta som andra uppgifter om personen matas in och lagras i datorns minne tillsammans med bildupptagningarna av denne. På detta sätt kan bilder av och uppgifter om ett stort antal personer bli sökbara ur datorns minne. För att kontrollera om "uttag" – visning, utskrift m.m. – förekommit kan tidpunkten för uttaget automatiskt registreras, s.k. logging.

De nämnda exemplen på metoder att lagra och bearbeta information i samband med en personövervakning gör det möjligt att inrätta och föra personregister i datalagens mening. Det sagda fordrar dock en närmare förklaring av i vad mån informationen om enskilda faller in under datalagens definitioner av begreppen personuppgift och personregister samt vad som avses med att ett personregister förs med hjälp av ADB. Register som förs med annan teknik än ADB faller utanför datalagen (se prop. 1973:33 s. 93 och 118).

För tydlighetens skull delas informationen här in i tre kategorier; (1) bildinformation (bilder av personer med eller utan omgivning), (2) textinformation (uppgifter om personer, tider, händelser m.m.) samt (3) sammanställning av (1) bildinformation och (2) textinformation.

I 1 § datalagen anges att personuppgift är upplysning som avser enskild person och att personregister är register, förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av ADB och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften.

Såsom framhållits i förarbetena till datalagen (prop. 1973:33 s. 117 f) är det omöjligt att göra någon närmare precisering av begreppet personuppgift. Det kan vara upplysningar av de mest skiftande slag. Förutom födelsedatum, familje- eller anställningsförhållanden kan upplysningarna avse bostadsförhållanden, banktillgodohavanden och fastighets- eller bilinnehav m.m. Även om ett personregister innehåller upplysningar om enskilda personer kan alla identifieringsmöjligheter ha avlägsnats. Registret faller då utanför datalagens regelsystem. Ett register behöver dock inte innehålla en identitetsuppgift som direkt kan hänföras till rätt person. Även om det är möjligt endast för den invigde att förstå vilken person som avses, bör registret omfattas av datalagens tillståndstvång alternativt kräva licens.

I förarbetena till datalagen nämns inte att med personuppgift kan avses (1) bildinformation. Men eftersom en personuppgift enligt datalagen är upplysning som avser enskild person bör också den information en bild ger om en person kunna utgöra en sådan upplysning eller egentligen flera upplysningar. En bild av en person upplyser ju om hur personen ser ut vilket gör det möjligt att identifiera personen. Det är då också rimligt att betrakta bilden som en personuppgift. Därav följer att ett register som innehåller bilder av personer kan betraktas som ett personregister i datalagens mening. För att ett register skall anses föreligga gäller dock vissa förutsättningar. För det första måste det direkt eller indirekt vara fråga om behandling från informationssynpunkt av faktiska uppgifter. För det andra förutsätts att registret – i detta fall bildregistret – vari bilderna ingår förs med hjälp av ADB. Registret måste sålunda bli föremål för sådan databehandling att varje bild eller sammanställning av bilder direkt kan tas fram genom något sökningsförfarande. Om man för att finna en bild behöver gå igenom ett flertal bilder kan ett sådant register inte enligt det tidigare sagda jämföras med att registret förs med hjälp av ADB. Genom det beskrivna förfarandet är bilder som spelas in och lagras på videoband med hjälp av videobandspelare utan någon slags automatisk bildsökningfunktion inte att hänföra till datalagens personregisterbegrepp. Detta gäller även om bildernas kvalitet dessförinnan förbättrats med hjälp av ett bildbehandlingsprogram.

Att (2) textinformation om personer omfattas av registerbegreppet är uppenbart i de fall informationen består av faktiska uppgifter som är sökbara med ADB.

Information av detta slag är dock sekundär i förhållande till den bildinformation som tas upp vid personövervakningen med ett optiskt-elektroniskt instrument. Textinformationen kan ingå i bildinformationen först sedan den förts till bilderna, varvid en (3) sammanställning av de båda informationsslagen kan utgöra ett personregister. Textinformationen kan även utgöra ett separat personregister och på så sätt komplettera ett register med enbart bildinformation.

Ett inrättande av personregister kräver alltid licens och därutöver för vissa fall ett tillstånd (såvida inte ett personregister inrättas eller förs utslutande för personligt bruk). Med inrättande av personregister avses även insamling av uppgifter som skall ingå i registret (se prop. 1978/79:109 s. 20 f där denna fråga särskilt behandlas). Den som önskar inrätta och föra ett sådant register i samband med personövervakning måste därför enligt utredningens uppfattning hos datainspektionen begära en licens och eventuellt ett tillstånd. Det bör framhållas att en samkörning av exempelvis ett personregister bestående av (1) bildinformation och ett personregister bestående av (2) textinformation kräver särskilt författningsstöd, datainspektionens tillstånd eller de registrerades medgivande.

Det kan förväntas att anmälningar respektive ansökningar om inrättande av personregister som förs med hjälp av ADB i samband med personövervakning på plats, dit allmänheten äger tillträde, kommer att bli fåtaliga.

Det saknas därför anledning att nu föreslå regler om gemensamt ansöknings- och beslutsförfarande för personövervakning och inrättande av personregister i samband med sådan övervakning. Skulle ansökningar av båda slagen förekomma i ett personövervakningsärende bör de handläggas var för sig hos datainspektionen respektive länsstyrelsen. Givetvis bör de båda myndigheterna samråda om hur handläggningen bäst bör ordnas. En närmare redogörelse för handlägningsförfarandet hos länsstyrelsen lämnas i avsnitt 10.1.

Det krävs med nuvarande regler om TV-övervakning inte tillstånd för att anordna personövervakning på enskilda platser och utredningen föreslår ingen ändring i det hänseendet. Den som önskar inrätta personregister i samband med övervakning av sådan plats har således att vända sig till datainspektionen med en begäran om en licens eller ett tillstånd. Eftersom det ligger utanför länsstyrelsens kompetens att pröva om personövervakningen i sådana fall är godtagbar från integritetssynpunkt blir man helt hänvisad till den bedömning av integritetsaspekten som görs av datainspektionen (jfr 6 och 7 §§ datalagen).

Enligt utredningens förslag kommer bestämmelser om personövervakning med optisk-elektronisk utrustning att införas dels i 27 kap. rättegångsbalken, dels i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, dels ock i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spanings-syfte i vissa fall. När sådan personövervakning anordnas enligt förslaget kan också i vissa fall datoriserade personregister inrättas. Förs registren med hjälp av ADB krävs alltså tillstånd enligt 4 § datalagen. I den mån registren har karaktär av spaningsregister blir även bestämmelserna i lagen (1965:94) om polisregister m.m. tillämpliga.

8.2 Upphovsrätten

Regler om författares, kompositörers och konstnärers rätt till sina verk, vartill hör filmverk, finns i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Den som har framställt en fotografisk bild har särskilda rättigheter till bilden enligt lagen (1960:730) om rätt till fotografisk bild. Fotografilagens regler är snarlika bestämmelserna i upphovsrättslagen.

För att ett konstnärligt verk såsom ett filmverk skall föreligga enligt upphovsrättslagen krävs att verket har uppnått ett visst mått av självständighet och originalitet, dvs. verkshöjd. Ibland uttrycks detta så, att den produkt, som är resultatet av mänskligt skapande, bör ha sådan personlig särprägel att två människor oberoende av varandra inte skulle komma fram till samma resultat. Till skillnad från exempelvis patent avser det upphovsrättsliga skyddet inte själva idén bakom verket utan det sätt på vilket idén eller tanken bakom det omsatts i praktiken. Det krävs inte att verket har något konstnärligt värde. Även s.a.s. dåligt eller undermåligt presterade alster skyddas som verk. Ett rent mekaniskt registrerande av en serie händelser kan dock inte medföra att ett verk, som erhåller upphovsrättsligt skydd skapas.

Enligt fotografilagen skyddas alla fotografiska bilder även om de inte har något konstnärligt värde eller individuell prägel. Ett fotografi i fotografilagens mening är en bild som tillkommit genom att ljus eller annan elektromagnetisk strålning inverkat på för sådan strålning känsliga ämnen, oberoende av strålningens våglängdsområde; infraröda, ultraviolettera, området för röntgen m.fl. områden. I en film eller en upptagning på videoband är varje enskild bild ett fotografi till vilket rätt enligt fotografilagen finns.¹ Rättigheterna enligt fotografilagen tillkommer den som har framställt fotografiet. Vanligen är det den som tagit bilden, dvs. manövrerat kameran eller annat optiskt instrument för upptagning av bilder.

Vissa undantag finns i upphovsmannens rättigheter. Det är bl.a. tillåtet att i ett reportage om dagshändelser i TV återge ett verk i den omfattning som betingas av informationssyftet. För enskilt bruk får man framställa enstaka exemplar av offentliggjorda verk. Ett avtal om uthyrning av ett verk – t.ex. videofilm – kan dock innehålla ett förbud mot kopiering av verket även för enskilt bruk.

Inskränkningar finns också i fotografirätten. Dessa motsvarar vad som gäller enligt upphovsrättslagen. En skillnad mellan de båda lagarna är att de ideella rättigheterna till bilder kan efterges enligt fotografilagen medan en sådan eftergift enligt upphovsrättslagen inte är möjlig. Enligt fotografilagen gäller också att den som beställer ett fotografi erhåller rätten till det om inte annat uttryckligen avtalats.

Inspelning av bilder med övervakningskamera sker i dag för mycket skiftande ändamål. Inspelningarna kan bestå av bilder från så skilda företeelser som industriella tillverkningsprocesser och företagens säkerhetskontroll inom näringslivet eller bevakning av biljettautomater, banklokaler, travtävlingar och andra sportevenemang m.m.

I övervägande antalet fall där inspelning förekommer i samband med TV-övervakning används fast monterade kameror. Inspelningen av bildupptagningarna sker som regel på videoband med hjälp av videobandspelare. Någon upphovsrätt till videogrammens innehåll, som så att säga skapats på rent mekanisk väg, kan inte anses uppkomma i dessa fall. Det är nämligen inte här fråga om någon självständig mänsklig skapande insats. Av samma skäl kan någon rätt till de enskilda bilderna i videogrammet inte uppkomma enligt fotografilagen. Däremot kan upphovsrättsliga konsekvenser uppstå i samband med att videograminnehållet bearbetats med hjälp av dator teknik eller att en person självständigt sköter det aggregat som fjärrstyr en rörligt monterad kameras funktioner, såsom kamerarörelser, skärpeinställning, zoom m.m., samtidigt som upptagningen spelas in. I båda dessa fall och även vid en kombination av dem kan skapas upphovsrättsligt skyddade verk, trots att syftet primärt kanske inte har varit det. Situationer kan tänkas då en inspelning visar sig vara mycket lämplig att användas som undervisningsmaterial eller i informationsutbyte inom företagets säkerhetskontroll. Andra tänkbara situationer kan vara att ett företag behöver doku-

¹Se Agne Henry Olsson, Copyright, tredje uppl. 1987, s. 119.

mentera tillverkningsprocesser m.m. inför sina köpare eller att en arrangör av ett större sportevenemang eller en travtävling med hjälp av fjärrstyrda kameror önskar spela in valda delar av evenemanget på videoband, som sedan försäljs till bl.a. publikdeltagarna.

Frågor om upphovsrätt till videograminnehåll och databearbetad information har behandlats av upphovsrättsutredningen dels i delbetänkandet 2 (SOU 1983:65) Översyn av upphovsrättslagstiftningen och dels i delbetänkandet 3 (SOU 1985:51) Upphovsrätt och datorteknik. I det sistnämnda betänkandet har upphovsrättsutredningen gjort en genomgång av frågan om lagring och bearbetning av verk med hjälp av dator. Upphovsrättsutredningen har därvid dragit den slutsatsen att redan inmatning av ett verk i ett datorsystem innebär ett mångfaldigande av verket i upphovsrättslagstiftningens mening och förutsätter upphovsmannens tillstånd. Med inmatning i ett datorsystem avses här att verket förs över på ett maskinläsbart medium och fixeras i systemets minne. Om det material som matas in i datorsystemet inte är att betrakta som något verk kan en bearbetning av materialet resultera i att ett verk skapas. Detta kan åstadkommas genom att materialet på speciellt sätt struktureras med hjälp av ett datorprogram och att det i bearbetat skick lagras i systemets minne. Består materialet av bilder kan såväl varje enskild bild som hela bildsekvenser bearbetas med hjälp av speciella bildbehandlingsprogram (se avsnitt 3.3). Likaväl som upphovsmannen har ensamrätt till åtgärden att mata in verket i ett datorsystem kan han också bestämma över utmatningen från systemet. Denna utmatning kan – t.ex. när verket består av bilder – innebära att verket mångfaldigas eller visas på en bildskärm tillgänglig för allmänheten. Beroende på hur en person medverkar till skapandet av ett verk genom datorbearbetning kan denne få upphovsrätt, antingen till det framtagna program efter vilket verket har skapats och/eller till just det verk som har åstadkommits med hjälp av programmet.

Även om det i dag torde vara mer sällan som ett verk skapas i upphovsrättslig mening i samband med TV-övervakning bör dock enligt vår mening de upphovsrättsliga konsekvenserna beaktas vid tillämpningen av den föreslagna lagen om optisk-elektronisk övervakning.

Utvecklingen går i dag mot att i allt större utsträckning använda datorbaserade system också för bildinformation. Detta medför att de upphovsrättsliga frågorna sannolikt kommer att få ökad praktisk betydelse. Här skall framhållas att den som gör anspråk på upphovsrätt alltid är beroende av yttre faktorer, som begränsar hans möjligheter att skapa ett verk. Således kan sägas att ett tillstånd, när ett sådant erfordras för att anordna en personövervakning, kommer att utgöra ramen inom vilken ett verk kan skapas. Som exempel på andra sådana faktorer kan nämnas att en person som avser att göra en film inte får tillträde till en viss plats eller inte får göra upptagningar av vissa objekt. Man kan emellertid inte utan vidare på förhand ställa upp regler som inskränker upphovsmannens rätt att på olika sätt utnyttja sitt verk, skapat under iakttagande av de yttre betingelser som gällt.

Det allra största antalet tillstånd till TV-övervakning på platser som är upplåtna för allmänheten syftar till att på olika sätt förebygga olyckor, brott m.m. Det ter sig därför naturligt att låta det upphovsrättsliga intresset få stå tillbaka för skyddet för enskildas personliga integritet, om ändamålet med en personövervakning är att förebygga brott, olycka eller annat därmed jämförligt ändamål och om bildupptagning görs för att lagras på videoband eller annat lagringsmedium med eller utan användning av datorteknik. Den nödvändiga inskränkningen i upphovsrätten och fotografirätten anser utredningen lämpligast böra åstadkommas genom att det i den föreslagna lagen införs ett stadgande om att den som i sin verksamhet tar befattning med uppgifter som avser personövervakning inte obehörigen får röja vad som tagits upp om enskilds personliga förhållanden. Som närmare kommer att redovisas i avsnitt 9 om sekretess, innebär förslaget att länsstyrelsens föreskrifter kommer att bilda den ram inom vilken uppgifterna inte får röjas. Vad gäller personövervakning som kan anses vara av ringa betydelse för enskildas personliga integritet är dock sådana restriktioner inte behövliga.

Möjligheterna att från upphovsrättslig synpunkt inskränka rätten att använda, bearbeta och sprida bildmaterial som tas upp i samband med icke tillståndspliktig personövervakning, är helt beroende av i vad mån några motstående intressen finns beträffande övervakningen. Berör övervakningen arbetsplats får frågan i första hand lösas på rent civilrättsliga grunder mellan arbetsgivare och arbetstagare i enlighet med den ordning som i dag gäller för att anordna TV-övervakning inom en arbetsplats.² Eftersom personövervakning av detta slag inte är offentligrättsligt reglerad på annat sätt än genom den föreskrivna upplysningsskyldigheten saknas nu anledning att skapa särskilda regler som syftar till att inskränka rätten att använda och sprida bildmaterial. Det kan emellertid tänkas att personer stående utanför kretsen av arbetsgivaren och arbetstagare har behov av visst skydd mot sådan integritetskränkning som kan åstadkommas med bl.a. datoriserad personövervakning, bildbehandling och bildöverföring. I den mån bildmaterial lagras med hjälp av ADB bör härmed sammanhängande frågor lämpligen lösas med tillämpning av datalagens föreskrifter om att inrätta och föra personregister.

²Jfr prop. 1984/85:220 om riktlinjer för den framtida datapolitiken, vari frågor om bl.a. datorbaserad övervakning av arbetsplatser har berörts med anledning av Svenska Metallindustriarbetarförbundets skrivelse den 13 mars 1985 till regeringen. Jfr även en artikel i tidskriften Science den 2 oktober 1987 vari har behandlats elektronisk övervakning av arbetsplatser i USA m.a.a. en rapport den 21 september från the Congressional Office of Technology Assessment.

9 Sekretess

9.1 Sekretess i allmän och enskild verksamhet för uppgifter om personövervakning

I det allmännas verksamhet regleras tystnadsplikt och handlingssekretess genom bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100, SekrL). Lagstadgade tystnadsplikter som gäller i enskild verksamhet finns bl.a. i datalagen (1973:289) och lagen (1955:183) om bankrörelse.

För det allmännas verksamhet finns endast ett fåtal regler som kan bli tillämpliga för att hemlighålla uppgifter om enskilda som kommit fram genom en personövervakning. Dessa är bl.a. de i 9 kap. 17 § SekrL intagna reglerna om sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och i polis- eller tullmyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Exempelvis kan bildmaterial som tagits upp med TV-kamera omfattas av sekretess sedan materialet överlämnats till polismyndighet i samband med en utredning om ett misstänkt brott. I de fall personuppgifter i ett bildmaterial som tagits upp med TV-kamera vid en personövervakning är att hänföra till personregister som avses i datalagen gäller sekretess för personuppgifterna enligt 7 kap. 16 § SekrL, om det kan antas att utlämnande skulle medföra att uppgifterna används för automatisk databehandling i strid med datalagen.

Enligt 5 kap. 1 § SekrL gäller sekretess till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Sekretessregeln är alltså inte främst till skydd för uppgifter om enskilda. Ett sekretesskydd kan emellertid indirekt tillkomma enskilda när en personövervakning företas med anledning av förundersökning i brottmål eller i annan verksamhet som åklagare, polismyndighet eller tullmyndighet bedriver för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Sekretessen gäller här för uppgift som hänför sig till angiven verksamhet, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Ett indirekt sekretesskydd kan också tillkomma enskilda enligt bestämmelser i 5 kap. 2 § SekrL. Bestämmelserna skall ge skydd för uppgift om säkerhets- eller bevakningsåtgärd med avseende på bl.a. byggnader, loka-

ler, inventarier, utlämning eller transport av pengar eller andra värdeföremål, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Transport av pengar kan exempelvis gälla postverkets värdetransporter. Sekretessskyddet i 5 kap. 2 § SekrL är inte begränsat till säkerhets- och bevakningsåtgärd i myndighets verksamhet utan gäller också den information som i offentlig verksamhet inhämtas om skyddsåtgärder som har vidtagits med avseende på egendom använd i enskild verksamhet.

För uppgifter om enskilda personer som kommit fram genom en TV-övervakning som inte sker i det allmännas regi är sekretessskyddet mycket begränsat. I den mån uppgifterna kan hänföras till ett personregister som avses i datalagen, gäller enligt 13 § den lagen att registeransvarig eller annan som tagit befattning med sådana uppgifter inte obehörigen får röja vad han till följd därav fått veta om enskilds personliga förhållanden. Ett visst sekretesskydd kan också tystnadspliktföreskriften i 192 § lagen om bankrörelse ge enskilda som är föremål för personövervakning anordnad av bankaktiebolag. Enligt föreskriften får enskildas förhållanden till bankaktiebolag inte obehörigen röjas. Motsvarande föreskrift finns för sparbanker och andra kreditinrättningar.¹

9.2 Reglering av tystnadsplikten vid personövervakning

Det huvudsakliga syftet med en lag om personövervakning med optisk-elektronisk utrustning är att genom offentligrättslig kontroll tillförsäkra enskilda skydd för deras personliga integritet. Kontrollen har störst betydelse vid tillståndsprovningen när hänsynen till enskildas integritet skall vägas mot något av de ändamål, som utredningen ansett motivera en personövervakning, och det behov sökanden har av att anordna övervakningen. Av betydelse är också den befogenhet länsstyrelsen föreslås få för att kunna kontrollera att föreskriven information om personövervakningen lämnas till enskilda. Skyddet för enskildas personliga integritet kan dock inte tillgodoses enbart genom tillståndsgivning och tillsyn enligt den föreslagna lagen. Härtill krävs hinder mot att bildmaterial om enskilda eller information som kan hämtas ur materialet obehörigen lämnas ut till eller röjs för utomstående.

Nuvarande lag om TV-övervakning ger visst skydd för spridning av upptaget bildmaterial. I ett beslut om tillstånd till TV-övervakning kan länsstyrelsen meddela de föreskrifter om förvaring och användning av upptaget material som kan anses erforderliga av hänsyn till enskildas personliga integritet. Föreskrifterna kan sägas ha en kompletterande funktion i förhållande till lagstadganden om sekretess och tystnadsplikt i allmän och i

¹Jfr Håkan Nial, Banksekretessen 1975 och SOU 1983:82 Företagshemligheter s. 122 ff.

enskild verksamhet. Som nämnts i avsnitt 5.1 medger dock nuvarande lag inte länsstyrelsen att meddela föreskrifter om tystnadsplikt i fråga om sådant som kommit fram genom en bildupptagning.

Utredningen har tidigare framhållit att med den tekniska utvecklingen kommer att följa alltmer vidgade möjligheter att på optisk-elektronisk väg samla och bearbeta bilder av enskilda. Det kan i och för sig finnas goda skäl för att utnyttja dessa möjligheter för att i förebyggande syfte hindra allvarliga brott eller olyckor. Det är dock angeläget att enskilda, som i sådana sammanhang kan komma att utsättas för allvarliga integritetskränkningar, ges tillfredsställande sekretesskydd. Behovet av skydd är särskilt framträdande när exempelvis en person direkt eller indirekt är inblandad i ett brott eller en olyckshändelse och det föreligger ett behov av att dokumentera händelsen. Utredningen anser inte att de föreskrifter som länsstyrelsen kan meddela om bl.a. användningen av upptaget bildmaterial är tillräckliga för att hindra att innehållet i bildmaterialet om enskilda personer röjs eller utnyttjas av den som i sin verksamhet tar eller har tagit del av materialet.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det anförda att bestämmelser om tystnadsplikt införs i lagen för de fall där personövervakning sker med optisk-elektronisk utrustning som kräver länsstyrelsens tillstånd. Utredningen anser dock att bestämmelser om tystnadsplikt inte kan anses behövliga när ett tillstånd meddelats på grund av att den information som kan förmedlas genom övervakningen är av ringa betydelse för enskildas personliga integritet.

En tystnadsplikt av det slag som utredningen föreslår riktar sig till enskilda. Därigenom begränsas deras yttrandefrihet. Det allmänna kan besluta om en sådan begränsning endast i lag (2 kap. 12 § och 8 kap. 3 § RF).² När personövervakning anordnas i det allmännas verksamhet bör också uppgifter om enskilda som kommer fram genom övervakningen sekretessskyddas. Bestämmelser härom bör införas i SekrL i stället för i lagen om optisk-elektronisk övervakning. Denna ordning som även gäller t.ex. inom datalagstiftningens område för visserligen med sig att sekretessen för enskilda och offentliga befattningshavare blir delvis olikartad. Den tillämpliga ansvarsbestämmelsen i 20 kap. 3 § BrB för ett åsidosättande av sekretessen blir dock densamma. Ansvarat gäller oberoende av om en hemlig uppgift röjs muntligen eller genom att en handling vari uppgiften finns lämnas ut.³

Den föreslagna lösningen med en direkt tystnadsplikt i lagen kommer att innebära att tystnadsplikten får generell räckvidd. Detta får i sin tur till följd att länsstyrelsens föreskrifter om det som kommit fram genom övervakningen om enskilda och om användning av bildmaterial som angår enskilda kommer att utgöra den yttre ram inom vilken uppgifterna och materialet behörigen får utnyttjas av den som i sin verksamhet tar del av uppgifterna och materialet. Detta medför att den sanktion som enligt nuvarande lag är

²SOU 1983:70 Värna yttrandefriheten s. 161.

³Corell m.fl. Sekretesslagen 1980 s. 94 f.

knuten till av länsstyrelsen meddelade föreskrifter såvitt nu är i fråga inte längre behövs.

Reglerna om tystnadsplikten har avsiktligt utformats så att de skall vara tillämpliga i fall då det krävs länsstyrelsens tillstånd till personövervakningen med undantag för när ett beslut om övervakning meddelats på grund av att den ansetts vara av ringa betydelse för enskildas personliga integritet. Detta medför att tystnadsplikt för nu aktuella fall gäller även när personövervakningen har anordnats utan tillstånd eller när ett sådant tillstånd meddelats men detta inte gäller med rätt att bevara bilder.

Enligt utredningens förslag skall personövervakning med optisk-elektronisk utrustning vid förundersökning i brottmål regleras särskilt i rättegångsbalken samt i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål och i lagen (1975:1460) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall. För uppgifter som hänför sig till användning av personövervakning som tvångsmedel kommer bestämmelserna i 5 kap. 1 § SekrL att bli tillämpliga. Vad gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden som kommer fram genom denna form av tvångsmedelsanvändning kan bestämmelserna i 9 kap. 17 § SekrL bli tillämpliga.

Enligt bestämmelserna i 16 kap. 1 § p. 3 SekrL råder inte s.k. meddelarfrihet för uppgift om bl.a. telefonavlyssning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare. I konsekvens härmed föreslår utredningen att meddelarfrihet inte heller skall råda såvitt avser uppgift om personövervakning med optisk-elektronisk utrustning på grund av beslut av allmän domstol, undersökningsledare eller åklagare. Ett tillägg av detta innehåll bör därför göras i 16 kap. 1 § p. 3.

9.3 Sekretess för uppgifter som hänför sig till ärenden om tillstånd eller tillsyn

De frågor som här avses handlar främst om det sekretesskydd som kan föreligga för uppgifter som enskilda och myndigheter lämnar till länsstyrelsen i tillstånds- eller tillsynsärenden. Uppgifterna kan antingen begäras in av länsstyrelsen i ett tillståndsärende eller komma fram vid länsstyrelsens tillsyn över personövervakning.

I samband med bevakning av byggnader, anläggningar, olika slags transporter, handel, penninghantering m.m. ingår ofta personövervakning som ett led i ett större säkerhets- eller bevakningssystem. Personövervakning kan ibland ensam utgöra den enda bevakningsåtgärd som har vidtagits för att förebygga brott eller olyckor. Gemensamt för övervakningen i dessa fall torde till övervägande del vara att den ger skydd åt personer och egendom. Det kan därför inte sällan vara av ett vitalt intresse att man i länsstyrelsens handläggning av tillstånds- eller tillsynsärendet hemlighåller konstruktionsritningar, uppgifter om bevakningsrutiner, säkerhetsanordningar m.m. Material och uppgifter av detta slag kan i många fall vara nödvändiga för att

länsstyrelsen skall ha tillgång till ett tillräckligt omfattande beslutsunderlag i ärendet.

I SekrL finns bestämmelser som dels saknar särskilt rekvisit angående sekretessens räckvidd inom ett visst verksamhetsområde, dels angår uppgifter som hänför sig till viss myndighets verksamhet eller vissa ärenden.

Bestämmelser som saknar särskilt rekvisit angående sekretessens räckvidd är bl.a. de som gäller för försvaret enligt 2 kap. 2 § SekrL. Sekretessen på detta område gäller för uppgift som angår verksamhet för försvar av landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Sekretess för försvarsuppgifter gäller dock bara hos myndigheter som fullgör verksamhet som gäller något försvarsändamål.

Det torde höra till undantagen att uppgifter som omfattas av försvarssekretessen behöver överlämnas till länsstyrelsen i ärenden om tillstånd till personövervakning. I de fall sådana uppgifter aktualiseras bör dock uppmärksammas att sekretessen inte kommer att överföras till länsstyrelsen – dvs. bli sekundär. Det finns nämligen inte någon regel i SekrL som passar in på överföring av sådana uppgifter till ett ärende om personövervakning hos länsstyrelsen. Däremot torde information om säkerhets- eller bevakningsåtgärder som lämnas till länsstyrelsen komma att där omfattas av sekretess enligt 5 kap. 2 § SekrL.

Enligt förarbetena till sekretessbestämmelserna i 5 kap. 2 § SekrL är det angeläget att sekretesskyddet får avse den information som i offentlig verksamhet inhämtas om skyddsåtgärder, vidtagna inte bara med avseende på egendom som myndighet svarar för utan också på egendom som används i enskild verksamhet.⁴ Med hänsyn till sekretessbestämmelsernas generella räckvidd kan dessa bli tillämpliga också på information som länsstyrelsen inhämtar om skyddsåtgärder beträffande byggnader där penningmedel och värdepapper förvaras.⁵ Sekretess enligt lagrummet gäller dock under förutsättning att det kan antas att syftet med säkerhets- eller bevakningsåtgärd motverkas om uppgift om sådan åtgärd röjs.

I den mån länsstyrelsen har tillsyn över en personövervakning som avser säkerhets- eller bevakningsåtgärd hos en myndighet kan även sekretess för sådana uppgifter direkt överföras enligt 13 kap. 1 § SekrL. Enligt detta lagrum gäller sekretess för uppgift hos mottagande myndighet som i sin verksamhet utövar tillsyn, om sekretess för uppgiften gäller hos den kontrollerade myndigheten.

Flera myndigheters verksamheter kan inordnas under sekretessbestämmelserna i 5 kap. 2 § SekrL. Det kan här gälla domstolar, polis- och åklagarmyndigheter. Tull- och brandmyndigheter är andra exempel. Vidare gäller sekretess för säkerhets- och bevakningsåtgärder som postverket

⁴Se prop. 1979/80:2 Del A s. 141 f.

⁵Corell m.fl. Sekretesslagen 1980 s. 114.

anordnar beträffande sina lokaler, transporter, penninghantering m.m.

Enligt 8 kap. 6 § SekrL har regeringen bemyndigats att utfärda föreskrifter att sekretess skall gälla i statlig verksamhet som består i bl.a. utredning, tillståndsgivning och tillsyn med avseende på bl.a. produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om

1. enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs
2. andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

I länsstyrelsens handläggning av ärenden om tillståndsgivning och tillsyn angående personövervakning kan känsliga uppgifter behöva lämnas av enskild näringsidkare till länsstyrelsen eller – exempelvis vid en inspektion – komma till länsstyrelsens kännedom. Det är därför väsentligt att uppgifter om bl.a. näringsidkarens affärs- och driftförhållanden samt om tredje mans ekonomiska eller personliga förhållanden kan hemlighållas. Med stöd av bemyndigandet i 8 kap. 6 § SekrL har regeringen på ett stort antal områden utfärdat föreskrifter om sekretess för sådana uppgifter. Som exempel på områden där föreskrifter utfärdats kan nämnas tillståndsgivning och tillsyn enligt strålskyddslagen (1958:110), tillsyn enligt brandstadgan (1962:91) och brandlagen (1974:80), tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen (1971:1204) om byggnadstillstånd m.m., tillsyn enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag, tillståndsgivning eller tillsyn som rör handel med skjutvapen enligt vapenlagen (1973:1176), tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. Inom flertalet områden gäller inte sekretess för beslut i ärenden.

Utredningen föreslår att regeringen får utfärda föreskrifter enligt de ovan citerade bestämmelserna i 8 kap. 6 § SekrL att gälla tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen (0000:00) om optisk-elektronisk övervakning. Sekretess bör emellertid inte gälla ett beslut i sådant ärende.

10 Övriga frågor

10.1 Handläggning av ärenden om tillstånd och tillsyn

10.1.1 Nuvarande ordning

Ärenden rörande TV-övervakning handläggs på länsstyrelsernas allmänna enheter. Beslutanderätten ligger i regel på enhetschefsnivå.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) har i februari 1984 gett ut en promemoria med anvisningar för länsstyrelsernas handläggning av ärenden rörande TV-övervakning. Promemorian – som hänför sig till vad föredragande statsråd anförde i prop. 1975/76:194 – innehåller en beskrivning av lagstiftningens syften och detaljerade anvisningar för remissförfarande m.m.

Enligt LON:s anvisningar bör sökanden, när han i sin skriftliga ansökan anger ändamålet med kameran, också lämna uppgifter om den nytta som kameran kommer att medföra för honom. En beskrivning av kameran bör innefatta dess prestanda, t.ex. möjligheter att rikta kameran åt olika håll och dess förmåga att förmedla närbilder eller bilder under dåliga ljusförhållanden samt dess placering, exempelvis dess höjd över markplanet. Vidare bör framgå till vilken plats bilden överförs, mottagarapparatens prestanda, om bilderna bevaras på videoband eller på annat sätt, vem som har tillgång till bilderna samt om kameran utgör en del av en mera omfattande övervakningsanläggning. Till sökandens hjälp har LON utarbetat en blankett med utförliga anvisningar. (Se bilaga 3:1.)

Innan tillstånd meddelas skall länsstyrelsen inhämta yttrande 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 (6 § andra stycket).

Utöver dessa remisser inhämtas yttrande från bankinspektionen när en ansökan avser övervakning av en banklokal. Detta gäller inte riksbankens kontor, eftersom riksbanken inte står under bankinspektionens tillsyn.

Oftast besöker beslutsfattaren och/eller handläggaren den plats där sökanden önskar anordna övervakningen. Samtidigt kan man komma överens med sökanden om de kompletteringar som behövs.

LON har även utarbetat en blankett för beslut om tillstånd till TV-övervakning (se bilaga 3:2). På blanketten finns vissa standardvillkor angivna; bl.a. en erinran om att länsstyrelsen kan meddela ytterligare föreskrifter eller återkalla tillståndet, om så erfordras med hänsyn till enskilds personliga integritet (8 §). De fall där ett tillstånd återkallats på grund av att det uppkommit otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet efter tillståndsbeslutet torde dock vara få.

Länsstyrelserna är mycket restriktiva med att tillåta inspelning av kamerateupptagningar och bevarande av dessa. I de fall då detta kan bli aktuellt är det nästan uteslutande fråga om övervakning av banklokaler. I tillståndsbeslutet tas i sådana fall in föreskrifter av den innebörden att inspelat material får spelas upp endast då misstanke föreligger om brott som har samband med verksamheten. Förutom polis- och åklagarmyndighet får endast ansvarig chef och/eller säkerhetschef ha tillgång till materialet, som får bevaras endast viss kortare tid (i regel två veckor). Därefter skall det förstöras, om det inte dessförinnan i anledning av misstanke om brott överlämnats till polis- eller åklagarmyndighet.

Enligt 3 § i nuvarande lag skall den som brukar övervakningskamera fortlöpande och på verksamt sätt upplysa om kameran och dess brukande. Länsstyrelsen skall för tillståndspliktig kamera föreskriva hur upplysning om övervakningen skall lämnas. Informationen förutsätts kunna ske genom anslag eller genom annonsering (prop. 1975/76:194 s. 23). Länsstyrelserna föreskriver regelmässigt att allmänheten skall informeras genom anslag. I LON:s tillståndsblankett finns förtryckt att anslaget skall innehålla uppgift om vem brukaren är, för vilket ändamål övervakningen sker och vilket område som berörs av övervakningen. Anslaget skall tydligt ange att TV-övervakning förekommer och placeras på väl synlig plats vid samtliga entréer till det övervakade området.

Det är mindre vanligt att ett anslag innehåller all den föreskrivna informationen. Oftast har anslaget formen av ett symbolmärke, t.ex. en svart silhuett av en TV-kamera på vit botten med blå inramning. De allra flesta länsstyrelser torde ha godtagit denna utformning av anslaget.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över att övervakningskamera ej är anbringad utan tillstånd och att de föreskrifter som meddelats i ett tillståndsbeslut följs. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till kontrollrum och andra delar av övervakningsanläggning. Om tillträde vägras kan länsstyrelsen framtvinga det genom vitesföreläggande eller genom att vid behov anlita polishandräckning.

I prop. 1975/76:194 anfördes att länsstyrelsens egen kontrollerande verksamhet av naturliga skäl borde inriktas på sådana från integritetssynpunkt särskilt känsliga anläggningar för vilka tillstånd har meddelats samt i övrigt ges stickprovskaraktär. I dagsläget torde inte någon länsstyrelse ha möjlighet att nå upp till denna ambitionsnivå. I förhållande till andra arbetsuppgifter har tillsynsverksamheten nämligen fått prioriteras lågt.

10.1.2 Förändringar och effektivisering av länsstyrelsens tillstånds- och tillsynsverksamhet

Sedan tillkomsten av nuvarande lag har det varit länsstyrelsen som meddelat tillstånd till TV-övervakning och svarat för tillsynen över att tillstånden följs. Att länsstyrelsen tilldelats dessa uppgifter har varit ganska naturligt med hänsyn till intresset av att man uppnår enhetlighet och rättsslikhet vid lagens tillämpning. Utredningen anser att den nuvarande ordningen med länsstyrelsen som tillstånds- och tillsynsmyndighet bör behållas. Det närmast till hands liggande alternativet vore att flytta över beslutsfunktionen till kommunerna. Mot detta talar dock särskilt det förhållandet att prövningen av tillståndsärendena i hög grad är en rättslig prövning och att denna bör vara enhetlig. Som närmare redovisas i avsnitt 10.2 bör kommunernas intresse av inflytande i dessa ärenden lösas på annat sätt.

Utredningens förslag torde innebära att länsstyrelsernas prövning av ansökningar om tillstånd till personövervakning i viss mån underlättas, eftersom de ändamål för vilka personövervakning kan tillåtas har införts i lagen samtidigt som reglerna har gjorts mer preciserade.

I några fall kommer utredningens förslag att kräva ändrade handläggningsrutiner.

Ett sådant fall avser möjligheten för länsstyrelsen att meddela interimistiska beslut. Det förutsätts här att den ordinära handläggningen med skriftlig ansökan och utredning inte kan avvaktas på grund av ärendets brådskande natur. Någon person med ledande uppgift inom t.ex. räddningstjänsten skall genom ett telefonsamtal kunna begära ett interimistiskt tillstånd till övervakning. Tillstånd bör då omedelbart kunna ges av länsstyrelsens handläggare och gälla för viss begränsad tid. Självfallet skall åtgärderna diarieföras och dokumenteras. Länsstyrelsen skall därefter förelägga sökanden att skriftligen fullfölja ärendet, om den begärda övervakningsåtgärden inte endast är kortvarig. Länsstyrelsen har då att handlägga ärendet i ordinär ordning. Är den begärda övervakningen inte längre aktuell skrivs ärendet av.

Ärenden vari meddelas interimistiska beslut måste av lätt insedda skäl hanteras snabbt och enkelt. För att detta skall vara möjligt bör praktiska rutiner finnas att tillgå. Det kan här gälla bl.a. att den ansvarige beslutsfattaren skall kunna nås med kort varsel och att beslutsunderlaget skall kunna presenteras för honom utan vidare omgång. Det bör ankomma på tjänstemannen att dokumentera sitt beslut och de skäl som sökanden har anfört.

Tillsynsuppgiften enligt lagen om TV-övervakning är en av många uppgifter som åvilar länsstyrelsernas allmänna enheter och det har som nämnts av resursskäl inte varit möjligt för länsstyrelserna att prioritera just den tillsynsuppgiften. Kraven på länsstyrelserna att kontrollera om villkoren för lämnande tillstånd till personövervakning följs kommer sannolikt inte att minska om utredningens lagförslag genomförs. Det är dock angeläget att

skapa förutsättningar för en effektivisering av länsstyrelsernas tillsyn. I det följande lämnas förslag till att åstadkomma detta.

Den snabba tekniska utvecklingen talar för ett system med tidsbegränsade tillstånd. Därigenom skulle sökandena successivt bli skyldiga att förnya sina tillstånd vilket skulle framtvinga en redovisning av hur personövervakningen hittills faktiskt bedrivits. En tillståndshavare kan mycket väl tänkas vilja byta ut hela eller delar av sin utrustning för personövervakning mot nya och effektivare komponenter. Om ett tillstånd gäller tills vidare är det inte säkert att ett utbyte av en komponent föranleder en anmälan från tillståndshavaren om ändrat användningssätt. Om tillståndet tidsbegränsas måste tillståndshavaren däremot vid tillståndstidens utgång ansöka om nytt tillstånd. I en sådan ansökan måste då det ändrade användningssättet på grund av utbytta komponenter redovisas.

Mot att tidsbegränsa alla tillstånd talar att ett sådant förfarande skulle öka länsstyrelsernas arbetsbelastning. Det rimliga synes vara att länsstyrelserna ges möjlighet att begränsa tillståndets varaktighet om det är motiverat av särskilda skäl. Självfallet måste sådan tidsbegränsning noga motiveras. Som exempel kan nämnas sådana fall där behovet av personövervakning knyter an till en verksamhet av begränsad varaktighet (temporär trafikövervakning, en speciell förrättning, utställning e.d.). Som tidigare nämnts skall interimistiska beslut om tillstånd till personövervakning alltid vara tidsbegränsade.

Ett ytterligare sätt att effektivisera tillsynen över tillståndspliktiga personövervakningar är att – som utredningen föreslår i avsnitt 10.4 – föreskriva att yrkesmässig överlåtelse och uthyrning av övervakningsutrustning skall anmälas till länsstyrelsen. Det finns därigenom möjligheter för länsstyrelsen att kontrollera om den som köpt eller hyrt utrustningen ger in ansökan om tillstånd till personövervakningen. Kommer ingen sådan ansökan in bör länsstyrelsen sända en påminnelse till köparen och underrätta honom om de föreskrifter som gäller för personövervakning på plats dit allmänheten äger tillträde. Länsstyrelsen bör också föreskriva viss tid inom vilken ansökan skall vara ingiven.

Genom det föreslagna kontrollförfarandet kan länsstyrelserna ges möjligheter att fullgöra sina tillsynsfunktioner utan att det torde krävas resursförstärkningar.

I avsnitten 3.2, 3.3 samt 6.3.2 har utredningen framhållit att det finns anledning räkna med att den kommersiellt tillgängliga övervakningsutrustningen efter hand kommer att bli effektivare och mer tekniskt avancerad än den utrustning länsstyrelserna för dagen har kännedom om. Även om länsstyrelsernas kunskaper och erfarenheter är tillfredsställande när det gäller att bemästra olika frågor som kan uppstå vid hanteringen av dagens tekniska utrustning, är det ofrånkomligt att det emellanåt kommer att krävas extern kompetensförstärkning. Detta kan t.ex. gälla frågor som angår dels utrustning som lasrar och infraröda strålkällor, dels datautrustning för bearbetning och lagring av bildinformation.

Enligt strålskyddslagen (1958:110) och strålskyddsförordningen (1958:652) får röntgenutrustning eller annan teknisk anordning, avsedd att utsända joniserande strålning, inte användas utan tillstånd av statens strålskyddsinstitut (SSI). Detta gäller bl.a. för utrustning som avger röntgen- och gammastrålning. För att använda icke-joniserande strålning, s.k. optiska strålkällor, mot människor krävs i vissa fall också tillstånd av SSI. Detta gäller bl.a. starkare lasrar och instrument som avger kraftig infraröd- och ultraviolett strålning. Skall sådan utrustning användas, bör länsstyrelsen regelmässigt inhämta yttrande från SSI.

Skulle en enligt strålskyddslagstiftningen tillståndspliktig teknisk anordning förekomma i en ansökan om personövervakning – man måste räkna med att detta bara kan inträffa i sällsynta fall – får länsstyrelsen lämna tillstånd till övervakning med den tekniska anordningen under förutsättning att SSI tillåter att den får användas för sitt ändamål.

Skulle det i framtiden visa sig att förekomsten av utrustning på vilken strålskyddslagstiftningen är tillämplig blir mera omfattande, kan det bli nödvändigt att finna en mer praktisk lösning på hanteringen av de olika tillståndsärendena. En ordning som då kan övervägas innebär att SSI:s yttrande betraktas som ett faktiskt avgörande av ärendet från strålskyddssynpunkt. Länsstyrelsen blir därmed bunden av det avslagsbeslut eller de föreskrifter SSI kan meddela exempelvis i fråga om vissa gränsvärden som inte får överskridas. Tillstånd till personövervakning får inte ges om det strider mot SSI:s föreskrifter. En liknande ordning tillämpas vid prövningen av förvärvstillstånd enligt lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m.

Åtgärder av nu berört slag behöver inte kräva någon särskild lagstiftningsåtgärd.

Vad häfter angår datoriserad lagring och bearbetning av bilder som sker på sådant sätt att datalagens (1973:289) bestämmelser om personregister blir tillämpliga, föreslår utredningen att datainspektionens yttrande skall inhämtas innan tillstånd ges till en personövervakning där sådan utrustning förekommer. Det förutsätts alltså att tillstånd till datoriserad lagring och bildbearbetning inhämtas från datainspektionen när sådant tillstånd påkallas. Utan att datainspektionen prövat ärendet bör länsstyrelsen inte besluta om tillstånd till personövervakning.

Skulle det i en framtid visa sig att även ärenden om tillståndspliktig personövervakning i stor omfattning behöver samordnas med tillståndsprovning enligt datalagen, kan det bli nödvändigt att finna lösningar liknande dem som skisserats för prövningen av personövervakningsärenden vari förekommer utrustning som för sin användning kräver SSI:s tillstånd.

10.2 Kommunernas roll

Det är en uppgift för utredningen att pröva om intresset av kommunalt inflytande kan anses vara tillräckligt tillgodosett enligt lagen om TV-över-

vakning eller om och i så fall hur detta inflytande bör stärkas. Härvid ligger det nära till hands att se vilket inflytande kommunerna har i fråga om användningen av allmän plats enligt allmänna ordningsstadgan (AOst).

I 2 § AOst stadgas att allmän plats inom stadsplanelagt område inte utan tillstånd av polismyndigheten får användas på sätt som inte stämmer överens med de ändamål för vilka den upplåtits eller anvisats eller som inte är allmänt vedertaget. Innan tillstånd meddelas skall yttrande inhämtas från den kommunala nämnd som kommunen bestämt. Om nämnden avstyrker får tillstånd inte meddelas.

Som grund för denna kommunala vetorätt har i förarbetena åberopats, att de allmänna platserna i regel ägs av kommunen eller står under dess förvaltning. Vetorätten motiveras alltså av kommunens ställning antingen som privaträttslig ägare till marken – det numera normala – eller innehavare av en offentligrättslig befogenhet beträffande denna. Vid utövandet av denna rätt är kommunen – bortsett från den begränsade bindning som följer av kommunallagens allmänna kompetensbestämmelser och de därtill anslutande kommunalbesvärreglerna – obunden av författningsstadgande bestämmelser. Det föreligger alltså inget tvång att kommunen särskilt skall beakta ordnings- och säkerhetsskäl.¹

I prop. 1975/76:194 (s. 29) har departementschefen framhållit att ett tillstånd att anordna TV-övervakning på allmän plats enligt lagen om TV-övervakning skulle, när ordningslagstiftningen så krävde, förutsätta att sökanden uppvisade att han fått ett tillstånd enligt 2 § AOst att bruka kameran på platsen. Enligt utredningens mening skulle detta bli fallet om platsen genom övervakningen användes för ett annat ändamål än det för vilket platsen har upplåtits eller anvisats eller om övervakningen skulle komma att innebära ett användningssätt som inte var allmänt vedertaget. I praktiken torde det vara sällsynt med kollisioner mellan ordningslagstiftningen och lagen om TV-övervakning.

I jämförelse med den yttranderätt som tillkommer en kommun enligt AOst är det delvis andra överväganden som ligger bakom den rätt en kommun har att yttra sig i ärenden om tillstånd till TV-övervakning på allmän plats.

Enligt nuvarande ordning gäller att en kommun som berörs av ett tillstånd till TV-övervakning på allmän plats skall beredas tillfälle att avge yttrande innan länsstyrelsen prövar ansökan om övervakningen. Syftet är att kommunen skall kunna tillföra ärendet synpunkter på frågor om TV-övervakningen är förenlig med de lokala förhållandena inom kommunen. Det kan här röra sig om i vilken omfattning och för vilka ändamål m.m. en viss plats används av allmänheten. I prop. 1975/76:194 (s. 28 f) framhålls att den inställning som lokalbefolkningen har till anordnandet av TV-övervakning därvid bör tillmätas betydelse. Däremot är inte avsikten att kom-

¹Se Ragnemalm, Allmän plats, om samspelet mellan politirätt, privaträtt och socialrätt, Stockholm (s. 26).

munen skall yttra sig om sökandens eventuella behov av att anordna en övervakning. Enligt lagen är det länsstyrelsen som skall pröva de skäl sökanden åberopat för att få ett tillstånd. Detta har emellertid inte hindrat en kommun från att bemöta rent sakliga uppgifter som sökanden åberopat som skäl för sin ansökan. Det kan gälla uppgifter om den verksamhet sökanden bedriver, de lokaler och andra utrymmen som sökanden disponerar över, den eller de platser som kommunen upplåtit för visst ändamål etc.

Någon vetorätt har inte tillerkänts kommunerna i ärenden om tillstånd till TV-övervakning. Ett skäl härtill är att det ibland kan uppstå konflikter mellan riksintressen och lokala önskemål om de principer som i rättstillämpningen bör gälla till skydd för enskildas personliga integritet. Ett annat skäl är att tillståndsprövningen huvudsakligen bör ha karaktär av rättslig prövning, vilken är svår att förena med en vetorätt.

Enligt utredningens uppfattning är det av stort intresse att de särskilda kommunala aspekterna i ett ärende om TV-övervakning kan föras fram till länsstyrelsen och beaktas vid dess tillståndsprövning. Det måste också anses ganska självklart att länsstyrelsen i sådana fall tar vederbörlig hänsyn till kommunens synpunkter. Ett tillstånd till personövervakning måste med andra ord anpassas till de lokala förhållandena.

Utredningen har erfarit att vissa kommuner ställer krav på ökat kommunalt inflytande. Att gå så långt som att ge kommunen det reella inflytandet och i praktiken en rätt att avslå begärda tillstånd till personövervakning – något som skulle bli fallet om kommunen gavs vetorätt – anser utredningen dock inte vara motiverat. Det skäl som tidigare anförts mot en sådan vetorätt har alltså bärkraft. Det är därvid att märka att enligt utredningens förslag förutsätts – till skillnad från nuvarande lag – för tillstånd till personövervakning, att vissa i lagen angivna ändamål föreligger. Därigenom kommer den rättsliga prövningen i tillståndsärenden än mer i förgrunden än i nuvarande lag.

Utredningens förslag innebär sålunda att det även i fortsättningen bör vara genom yttrande till länsstyrelsen som en kommun skall framföra sina synpunkter i ett ärende om personövervakning. Om kommunen anser att hinder mot tillstånd föreligger, kan ansökan avstyrkas. Skulle kommunen inte få gehör för sin mening har kommunen möjlighet att genom besvär få tillståndet omprövat.

Det är viktigt att framhålla att det ankommer på länsstyrelsen att göra den utredning som krävs i ett ärende om tillstånd till personövervakning. Kommunens uppgifter blir att lägga synpunkter på de lokala förhållanden som kan ha betydelse för länsstyrelsens prövning av ärendet. Kommunen är naturligtvis oförhindrad att föreslå länsstyrelsen att göra de kompletteringar av utredningen i ärendet som kan vara påkallade. Detta talar för att kommunens yttrande bör inhämtas först sedan all annan utredning gjorts av länsstyrelsen i ärendet.

10.3 Överklagande av beslut

Överprövningen av länsstyrelsens beslut sker i dag hos regeringen. Några närmare överväganden av frågan om besvärssordning har inte gjorts i förarbetena till lagen om TV-övervakning. Av specialmotiveringen till besvärsbestämmelserna (12 §) framgår dock att dessa utformats i enlighet med vad som gäller om besvär och besvärsrätt enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen, vilka lagar samtliga är tillkomna till skydd för enskildas integritet (prop. 1975/76:194 s. 36).

Enligt sina direktiv har utredningen att närmare överväga om nuvarande regler om överprövningen av länsstyrelsens beslut bör behållas. I direktiven hänvisas till regeringens proposition 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärssärenden. Av den framgår att riktmärket vid utformningen av besvärregler i nya ärendegrupper och vid en översyn av olika lagar på förvaltningsrättens område bör vara att regeringen i möjligaste mån befrias från ärenden som inte kräver ett ställningstagande från regeringen som politiskt organ. Enligt propositionen bör man hålla fast vid den nuvarande principen att besvärssärenden i vilka rättsfrågan är huvudsak skall gå till domstol, medan ärenden där lämplighetsbedömningar dominerar skall prövas i administrativ ordning. Mindre avsteg från denna grundsats bör dock kunna göras i båda riktningarna (prop. s. 29). Riksdagen har med vissa av konstitutionsutskottet gjorda tillägg godkänt de av regeringen föreslagna riktlinjerna (KU 1983/84:23, rskr. 1983/84:250).

Under de drygt 10 år lagen om TV-övervakning har varit i kraft har prövningen av besvär över länsstyrelsens beslut huvudsakligen haft karaktär av rättslig prövning. Inslagen av lämplighetsprövning har varit ringa, och de får anses ha minskat ytterligare i betydelse allteftersom tillstånden att övervaka allmän plats kommit att knytas till sådana ändamål som nästan uteslutande berört förebyggande av brott och olyckor samt därmed jämförbara ändamål.

Utredningen har också i det föregående föreslagit att angivna ändamål bör anges i lagtexten. Genomförs utredningens förslag tas ännu ett steg mot en mer renodlad rättsprövning av tillståndsärendena. Det kan då inte längre vara motiverat att talan mot ett beslut om tillstånd till personövervakning förs hos regeringen. Utredningen är av den meningen att länsstyrelsens beslut i tillståndsärenden efter genomförda förändringar i stället är mer lämpade att prövas av allmän förvaltningsdomstol. Kammarrätt bör då vara första besvärshinstans.

Besvär över kammarrätts beslut i ett mål enligt den nya lagen bör prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten meddelat prövningstillstånd. För de allra flesta överklagade mål från kammarrätt krävs att sådant tillstånd beviljas. Enligt 36 § förvaltningsprocesslagen (FPL) får prövningstillstånd meddelas i följande fall,

1. om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen, att talan prövas av regeringsrätten eller

2. om det föreligger synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att grund för resning föreligger eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Enligt lagen om TV-övervakning har JK tillerkänts besvärsrätt för att ta tillvara allmänna intressen. Utredningen ser inget skäl till att föreslå någon ändring i denna ordning. När JK för talan i ett mål enligt den nya lagen om optisk-elektronisk övervakning får det förutsättas att detta sker från principiella utgångspunkter av vikt för enskildas integritet. Det bör därför enligt utredningens uppfattning inte fordras prövningstillstånd när JK överklagar beslut i mål enligt lagen om optisk-elektronisk övervakning till regeringsrätten. Ett tillägg av denna innebörd bör således göras i 35 § tredje stycket FPL. I samband med att JK överklagar länsstyrelsens beslut kan domstolen besluta om inhibition, dvs. att länsstyrelsens tillståndsbeslut tills vidare inte skall gälla (28 § FPL).

I genomsnitt har ca 15 ärenden om TV-övervakning per år överklagats till regeringen. Med hänsyn till det förhållandevis ringa antal mål som sålunda skulle föras över till kammarrätterna kan det i och för sig övervägas att målen destinerar till en enda kammarrätt. Detta skulle dock som utredningen ser det kräva en viss förstärkning av den kammarrättens resurser. En spridning av målen till nuvarande fyra kammarrätter torde inte i någon nämnvärd omfattning påverka arbetsbelastningen i dessa domstolar. Någon resursförstärkning skulle därför inte behövas vid en sådan fördelning av målen. Utredningen har stannat för den lösningen.

Utredningen har i avsnitt 8.1 påpekat att den som avser att inrätta ett personregister i samband med personövervakning får begära en licens eller ansöka om ett tillstånd för registret hos datainspektionen.

Enligt 25 § datalagen förs talan mot datainspektionens beslut hos regeringen. Genom utredningens förslag att länsstyrelsernas beslut i ärenden om optisk-elektronisk övervakning skall överklagas till förvaltningsdomstol är det en olägenhet att inte också ett beslut i ärende om inrättande av personregister kan överklagas till samma instans som enligt förslaget skall pröva beslutet om själva övervakningen. Trots denna olägenhet anser utredningen att det är först sedan erfarenheter vunnits som man mer säkert kan säga i vad mån ett samordnat besvärsförfarande är motiverat av praktiska hänsyn. Att redan nu föreslå ändringar i datalagen av principiellt slag enbart för kanske ett obetydligt antal ärenden anser utredningen inte vara välbetänkt. Det är heller inte säkert att det räcker med att samordna besvärsförfarandet för att lösa de eventuellt praktiska frågorna; kanske också själva handläggningen av anmälningar om licens resp. ansökningar om de olika tillstånden bör ske hos en och samma myndighet för att man skall kunna uppnå några verkliga fördelar med en förändring. Avsaknaden av ett samordnat förfarande av endera slaget hindrar dock inte att inblandade domstolar och myndigheter tar den kontakt som behövs i dessa ärenden. Detta kan särskilt vara påkallat i de fall regeringen överprövar datainspektionens beslut om inrättande av ett personregister och kammarrätten samtidigt prövar till-

låtligheten av en personövervakning med optiskt-elektroniskt instrument. (Jfr 9 § lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.) Är ett inrättande av personregistret beroende av att tillstånd till själva personövervakningen meddelas så måste ju frågan om registret förfalla om personövervakningen inte blir tillåten.

Till frågor om överprövning av länsstyrelsernas beslut hör även de som hänger samman med besvärsrätten. Två allmänna grundsatser om besvärsrätt har kommit till uttryck i 22 § förvaltningslagen (1986:223). (Se även 33 § andra stycket FPL.) Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Genom rättspraxis har ett antal speciella regler utvecklats när rätt att anföra förvaltningsbesvär – som det här är fråga om – föreligger.

En sådan grundsats är att en sökande, som i ett ärende fått en ansökan helt eller delvis avslagen, och som har intagit partsställning hos den beslutande myndigheten är berättigad att besvara sig över myndighetens beslut.

Att avgöra om någon utan att inta partsställning har besvärsrätt är svårt. En första förutsättning som då skall vara uppfylld är att beslutet inkräktar på den enskildes rättigheter. Därtill krävs att beslutet påverkar dennes rättsställning eller berör ett intresse, som på något sätt erkänts av rättsordningen. Ett sådant erkännande kan ha skett t.ex. genom föreskrifter, att vissa intressenter skall höras innan beslut meddelas eller hänsyn skall tas till vissa intressen vid beslutets meddelande.²

Den besvärsrätt som tillerkänts kommunerna enligt lagen om TV-övervakning kan härledas från det faktum att yttrande skall hämtas från den kommun inom vilken TV-kameran skall brukas innan tillstånd meddelas (6 § andra stycket, första meningen). En rätt att yttra sig i ärenden om TV-övervakning har också skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder de anställda, när en kamera som brukas av arbetsgivare kan riktas mot en arbetsplats (6 § andra stycket andra meningen).

Genom att i lagen tagits in en särskild föreskrift om rätt för de olika arbetstagarrepresentanterna att yttra sig, får dessa anses ha tillerkänts ett av rättsordningen skyddat intresse. Därmed bör också enligt utredningens uppfattning följa besvärsrätt i de fall ett beslut meddelats i strid med deras avstyrkande eller på något annat sätt gått dem emot. Denna ståndpunkt innebär en avvikelse från regeringens (jfr beslutet 1983-04-14, dnr 92-83 avsnitt 4.2).

Andra än sökanden, JK, kommuner eller arbetstagarrepresentanter som kan beröras av en beviljad övervakning torde i regel inte kunna göra gällande besvärsrätt enligt lagen. I stället får deras intressen anses tillgodosedda genom den besvärsrätt som tillagts JK.

²Se Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt 1984, 12:e uppl. s. 193.

10.4 Näringsrättsliga åtgärder

Som utredningen framhållit i avsnitt 5.1 har länsstyrelserna inte tillräckliga resurser för att göra nödvändiga kontroller av att de som anordnar personövervakning har erforderligt tillstånd när sådant krävs. Även om hittills inget framkommit som tyder på att tillståndskravet åsidosätts i någon större omfattning finns det en påtalig risk för att otillåten personövervakning anordnas, om kontrollfunktionen inte fullgörs. Utredningen är emellertid inte övertygad om att man enbart genom länsstyrelsernas kontroll av tillståndskravet kan bemästra detta problem. Svårigheterna att upptäcka förekomsten av otillåten optisk-elektronisk övervakning är i dag avsevärda med hänsyn bl.a. till att den tekniska utrustningen kräver allt mindre utrymme och blivit allt lättare att dölja. Det sagda talar för att kontrollen även bör sättas in på ett tidigt stadium och gälla själva förvärvet av den optiskt-elektroniska utrustning som krävs för övervakningen. En sådan kontroll kan anordnas genom näringsrättslig reglering.

Det klart dominerande antalet utrustningar för personövervakning tillhandahålls av företag som specialiserat sig på området för bevakning och tillträdesskydd. Mindre vanligt är att utrustning av detta slag saluförs eller hyrs ut av detaljister inom radio- och TV-branschen. Det torde därför vara lämpligt att ålägga den som yrkesmässigt överlåter eller hyr ut utrustning som avses i lagen om optisk-elektronisk övervakning att anmäla överlåtelser eller uthyrningen till länsstyrelsen, om utrustningen är avsedd att användas för tillståndspliktig personövervakning.

En liknande reglering som nu föreslås finns i 9 § radiolagen (1966:755) beträffande yrkesmässig överlåtelse eller uthyrning av televisionsmottagare. Bestämmelserna om anmälan av överlåtelse eller uthyrning av televisionsmottagare som skall ske till televerket har tillkommit i syfte att underlätta fastställandet av avgiftsplikten för innehav av sådan mottagare.

Det kan i och för sig övervägas att införa bestämmelser som innebär att överlåtelse eller uthyrning får ske endast till den som har giltigt tillstånd att använda utrustning för personövervakning på platser dit allmänheten äger tillträde.

Det kan nämnas att det i radiolagen (2 §) finns en liknande reglering som nu beskrivits. Det stadgas där att radiosändare, ofullständig radiosändare eller byggsats för tillverkning av radiosändare inte får överlåtas eller upplåtas till den som saknar tillstånd att inneha eller använda sådan radioutrustning.

En reglering av nu beskrivet slag, som tillkommit i syfte att försvåra integritetskränkningar med viss elektronisk apparatur,³ är emellertid av praktiska skäl mindre lämplig att använda för kontrollen av överlåtelse och

³Bestämmelserna i 2 § radiolagen om förbud mot överlåtelse m.m. av radioutrustning tillkom på förslag av integritetsskyddskommittén i samband med att nya straffbestämmelser infördes i brottsbalken till skydd mot olovlig avlyssning (se prop. 1975:19, JuU 1975:12, rskr 1975:90).

uthyrning av optisk-elektronisk utrustning för personövervakning. Ett skäl härtill är att kamerautrustning m.m. oftast behöver provas ut på platsen innan ett tillstånd kan meddelas. En strikt tillämpning av tillståndskravet skulle då innebära att överlåtaren eller uthyraren av övervakningsutrustningen skulle behöva ett tillstånd för utrustningens användning på platsen. Att laborera med tillfälliga tillstånd i sådana situationer skulle försvåra hanteringen av tillståndsgivningen utan att uppvägas av några påtagliga fördelar från integritetssynpunkt. Det bör emellertid anmärkas att tillstånd enligt radiolagen behöver inhämtas hos televerket i de fall en fjärrstyrd TV-kamera skall manövreras via radiosändare (se mer härom i avsnitt 3.2.3).

Utredningen har på grund av det anförda stannat för att en tillräcklig näringsrättslig åtgärd är att överlåtaren eller uthyraren är skyldig att till länsstyrelsen anmäla överlåtelsen eller uthyrningen av utrustning för personövervakning som skall användas på plats dit allmänheten äger tillträde. För att näringsidkaren skall kunna fullgöra sin anmälningsplikt är det nödvändigt att denne får de uppgifter han behöver av den som köper eller hyr utrustningen. Reglerna om anmälningsplikt bör därför kompletteras med bestämmelser om en skyldighet att lämna näringsidkaren uppgifter i angivna hänseende. Anmälningsplikten och uppgiftsplikten bör bötes sanktioneras.

10.5 Straff- och vitesbestämmelser m.m.

10.5.1 Straff och förverkande

Enligt 3 § lagen om TV-övervakning i dess nuvarande lydelse åligger det den som använder en övervakningskamera att fortlöpande och på ett verksam och sätt upplysa om kameran och dess användning. Åläggandet gäller oberoende av om kameran kan riktas mot allmän eller enskild plats. Någon dold övervakning får alltså inte förekomma. Förutom att upplysning måste lämnas om TV-övervakning krävs enligt 4 § första stycket länsstyrelsens tillstånd när sådan övervakning sker av allmän plats.

I 10 § stadgas böter för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet använder övervakningskamera utan att upplysning lämnas om det eller har sådan kamera anbringad i strid med 4 § första stycket. Till böter kan även den dömas som bryter mot de föreskrifter som länsstyrelsen meddelat om hur allmänheten skall upplysas om en övervakning av allmän plats. Om länsstyrelsen enligt 8 § första stycket meddelat nya föreskrifter efter tillståndsbeslutet, stadgas också böter för brott mot sådana föreskrifter.

Straffbestämmelserna syftar ytterst till att markera nödvändigheten av att regelsystemet respekteras. Med hänsyn till att utredningen föreslår närmare föreskrifter om återkallelse av ett tillstånd – detta kan uppfattas som en väl så allvarlig sanktion – föreslås att kriminaliseringen bara skall avse två typer

av överträdelser, nämligen att anordna övervakning utan tillstånd när sådant krävs och att åsidosätta skyldigheten att upplysa om övervakningen. För det fall tillstånd krävs för att få bevara eller behandla bilder som tas upp vid övervakningen bör även bestämmelserna härom vara straffsanktionerade. Genom att på detta sätt begränsa det straffbara området kan straffbestämmelserna ges en tydligare avfattning.

Enligt 20 § datalagen döms den till böter eller fängelse i högst ett år som uppsåtligen eller av oaksamhet bl.a. inrättar eller för personregister utan att inneha licens eller tillstånd när det erfordras. Utredningen anser att mycket allvarliga integritetsintrång kan åstadkommas även vid en personövervakning med optisk-elektronisk teknik och datorteknik. Åtskilligt talar sålunda för att straffskalan enligt lagen om optisk-elektronisk övervakning i likhet med datalagen bör innefatta fängelse. Utredningen föreslår således att straffskalan skall omfatta böter eller fängelse i högst ett år när det är fråga om brott mot bestämmelserna om upplysningsplikten och tillståndskravet.

Med inrättande av ett personregister förstås även insamling av de uppgifter som skall ingå i ett register (se 2 § fjärde stycket datalagen). Ett sådant register anses inrättat redan när bilder tas upp vid en personövervakning, om avsikten är att bilderna skall ingå i registret. Anordnas utan erforderligt tillstånd personövervakning på plats dit allmänheten äger tillträde och upptas då också utan tillstånd eller licens bilder som skall ingå i ett personregister, kan brott föreligga dels enligt lagen om optisk-elektronisk övervakning, dels enligt datalagen. Att insamlingen av personuppgifter som kräver tillstånd är straffbar, om tillstånd saknas, följer av 20 § datalagen. Uppgifter som samlats in utan sådant tillstånd kan enligt 22 § samma lag förklaras förverkade (se prop. 1978/79:109 s. 31). Visar det sig emellertid att bildupptagningen inte är att jämföra med inrättande av personregister i datalagens mening kan brott föreligga endast enligt lagen om optisk-elektronisk övervakning.

Att yrkesmässigt överlåta och hyra ut optisk-elektronisk övervakningsutrustning utan att lämna föreskriven underrättelse till länsstyrelsen föreslås bli bötesanktionerat. Ett åsidosättande av föreskrifterna om att den som köper eller hyr utrustning avsedd för tillståndspliktig personövervakning föreslås även att bli bötesanktionerat. Dessa regler är i första hand betingade av ordningsskäl. Straffet för näringsidkaren bör vara dagsböter medan straffet för ett åsidosättande av uppgiftsskyldighet bör vara penningböter upp till 1 000 kr.

Utrustning som har används vid otillåten personövervakning, bör förklaras förverkad, om det inte är uppenbart obilligt. Skäl att avstå från förverkande kan föreligga, om innehavaren enbart av förbiseende har underlåtit att ansöka om tillstånd och det integritetsintrång som övervakningen har medfört är ringa. Utrustningens värde bör också vägas in i bedömningen.

10.5.2 Vitesbestämmelser

Enligt 11 § nuvarande lag har länsstyrelsen möjlighet att vid sin tillsyn förelägga vite för att framtinga upplysningar från innehavare eller brukare av övervakningskamera eller för att få tillträde till kontrollrum eller andra delar av en övervakningsanläggning.

Utredningen anser att vitesmöjligheten bör behållas. Vite bör också kunna användas för att länsstyrelsen skall få möjlighet att granska bevarat bildmaterial när inspektionsrätt föreligger. Denna möjlighet saknas för närvarande. Det bör emellertid understrykas att vite inte lämpligen bör tillgripas för att länsstyrelsen skall få ut och granska bevarat bildmaterial i de fall då misstanke om brott föreligger.

Närmare bestämmelser om föreläggande och utdömande av vite finns i lagen (1985:206) om viten. Enligt den lagen är det länsrätt som prövar frågor om utdömande av viten i nu aktuella fall. Ansökan görs av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet (här länsstyrelsen). Har vitesföreläggandet överklagats skall dock frågan om utdömandet prövas av den myndighet som har att pröva denna fråga i första instans (6 §). Som framgår av avsnitt 10.3 föreslår utredningen att länsstyrelsens beslut enligt lagen om optisk-elektronisk övervakning får överklagas till kammarrätt. Om så sker är det alltså kammarrätt som har att pröva frågan om utdömande av vitet.

11 Uppskattning av kostnader för förslagets genomförande

Länsstyrelsernas handläggning av ärenden om tillstånd till TV-övervakning är i dag den mest kostnadskrävande verksamheten vid tillämpningen av nuvarande lag. Av de totala kostnaderna för denna verksamhet får en mindre del anses falla på kommunerna i samband med utarbetande av remissvar m.m. Antalet överklagade ärenden angående TV-övervakning är per år räknat förhållandevis få, och varje ärende torde kräva långt mindre handläggningstid än vad som går åt för själva tillståndsärendet hos länsstyrelsen.

Genom utredningens förslag kommer det direkta tillämpningsområdet för den nya lagen att bli mer begränsat jämfört med nuvarande lag. Skälet härtill är främst att tillstånd till personövervakning får meddelas endast för att tillgodose ett fåtal i lagen angivna ändamål. Det kan visserligen hävdas att de ändamål för vilka TV-övervakning enligt nuvarande praxis godtas i stort sammanfaller med de ändamål som anges i den nya lagen. Utredningen har dock den uppfattningen att den precisering av ändamål som görs i lagen kommer att bidra till att man i många fall kommer att avstå från att söka tillstånd eller att ett flertal tillståndsansökningar kommer att avslås på ett tidigt stadium, om ändamålet med övervakningen lagligen inte kan godtas. Den precisering som gjorts av kriterierna för tillståndspliktig personövervakning bör också bidra till att länsstyrelsens handläggning underlättas.

Sammantaget bör kostnaderna för själva handläggningen av tillståndsärenden genom utredningens förslag minska något jämfört med de kostnader som följer enligt nuvarande lag. Till detta skall sägas att minskningen i någon mån kommer att motverkas av ett genomförande av de näringsrättsliga bestämmelserna om att anmälan skall göras av yrkesmässig försäljning och uthyrning av övervakningsutrustning. Detta kommer nämligen att kräva att administrativa bevakningsrutiner införs. Sådana rutiner kommer också att krävas för tidsbegränsade tillstånd, till vilka även får räknas ett fåtal interimistiska tillstånd.

Enligt vad utredningen erfarit finns planer på att förse länsstyrelsernas allmänna enheter med datorer som hjälpmedel vid handläggning av bl.a. ärenden om personövervakning. Med tillgång till datorer och för denna ärendegrupp välutvecklade program bör bevakningsrutinerna inte bli nämnvärt resurskrävande.

Samordningen med strålskyddslagstiftningen och datalagstiftningen kommer att vara ett helt nytt inslag i handläggningen av ärenden angående personövervakning. Emellertid har utredningen den uppfattningen att antalet ärenden vari denna samordning behövs inte blir många under de närmaste åren.

De hittills relativt sett fåtaliga överklagandena i tillståndsärenden ger vid handen att ett överflyttande av besvärsprövningen till kammarrätterna och regeringsrätten endast marginellt kommer att påverka dessa domstolars arbetssituationer.

För de allmänna domstolarnas del kan införandet av dold personövervakning som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel medföra ökade arbetsinsatser för den domarpersonal som i dag handlägger mål om telefonavlyssning. Emellertid torde antalet sådana ansökningar bli få. Det förutsätts att den domarpersonal som i dag handlägger mål om telefonavlyssning också kommer att handlägga mål om personövervakning med optiskt-elektroniskt instrument.

Vad beträffar den betydelse för polisens och åklagarnas arbete som det nya tvångsmedlet kan få är situationen mer svårbedömbär. Den finns dock anledning anta att åtminstone för polisens del den totala arbetsinsatsen vid en utredning av så allvarliga brott som det här är fråga om inte torde påverkas i någon nämnvärd utsträckning av att en personövervakning sätts in mot den misstänkte.

I samband med lagarnas införande bör viss utbildning anordnas för de olika personalkategorier som kommer att tillämpa lagarna. Särskild information om lagen om optisk-elektronisk övervakning bör riktas till länsstyrelser, kommuner, näringslivet och företrädare för de fackliga organisationerna. Vidare bör särskilda blanketter tas fram för den som i sin yrkesverksamhet har att göra anmälningar om överlåtelse och uthyrning av övervakningsutrustning.

Även om nu nämnda åtgärder till en början kommer att medföra ökade kostnader, anser utredningen att de totala kostnaderna för lagförslagets genomförande ändå på sikt inte kommer att bli större än vad som följer av nuvarande lag.

12 Specialmotivering

12.1 Förslaget till lag om optisk-elektronisk övervakning

1 § Denna lag gäller personövervakning med TV-kamera eller annat optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbart instrument för elektromagnetisk strålning som inte manövreras från den plats där instrumentet finns (personövervakning). Lagen gäller även när teknisk anordning används för att behandla eller bevara bilder som tas upp vid personövervakningen.

Av paragrafen framgår att lagen gäller så snart övervakning sker av personer med hjälp av *teknisk apparatur* som tillsammans med elektroniska komponenter utnyttjar ljus och annan elektromagnetisk strålning för att förmedla bilder. Detta uttrycks genom att lagen gäller personövervakning med TV-kamera eller annat optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbart instrument för elektromagnetisk strålning. Med uttrycket därmed jämförbart instrument avses instrument som kan utnyttja sådan elektromagnetisk strålning som röntgen och radiofrekvent strålning. I fysikalisk mening brukar inte sådan strålning hänföras till det elektromagnetiska våglängdsområdet för optisk strålning – ultraviolett strålning, ljus- och infraröd strålning. Uttrycket TV-kamera nämns särskilt, eftersom TV-kamera än så länge är det vanligast förekommande optiskt-elektroniska instrumentet. Det skall påpekas att orden TV-kamera och videokamera har samma betydelse.

Det är inte nödvändigt att instrumentet fungerar på samma sätt som en TV-kamera – förmedlar eller genererar bilder som visas på en bildskärm eller lagras på videoband eller annat medium – för att dess användning skall omfattas av lagen. Även en elektroniskt styrd kikare, vars bild förmedlas genom en optisk kabel faller in under beteckningen optiskt-elektroniskt instrument. Å andra sidan faller t.ex. en med reglerstänger eller linor mekaniskt styrd kikare utanför tillämpningen.

Med ett optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbart instrument är det möjligt att göra upptagningar inom en mycket stor del av spektrat för det elektromagnetiska våglängdsområdet för att avbilda personer (se avsnitt 3.1). Begränsningarna är av praktisk natur såtillvida att ett

utnyttjande av såväl våglängdsområdet för gamma- och röntgenstrålning som våglängdsområdet för radiofrekvent strålning med dagens teknik kräver utrustning som är mindre lämplig att använda i samband med en personövervakning. Den snabba tekniska utvecklingen på det här området motiverar dock att det i lagen inte anges några gränser för våglängdsområdena i nu berört hänseende.

Med termen elektronisk förstås att instrumentet inte kan fungera utan elektronisk påverkan. Därmed avses antingen själva bildsensorn (se avsnitt 3) i instrumentet eller de elektroniska komponenter som styr instrumentets funktioner i övrigt såsom automatisk start- eller stoppfunktion, olika slags inställningar, riktningsrörelser m.m. Utanför lagen faller emellertid sådana optiska instrument, som registrerar bilder på enbart fotoke-misk väg, dvs. på en fotografisk film. Detta är fallet med stillbilda- och filmkameror, även om dessa kan vara utrustade med elektroniska kompo-nenter för skärpe- och avståndsställning. Är däremot stillbilda- eller film-kameran utrustad med sådana elektroniska komponenter, som gör det möjligt att bildupptagningen förmedlas vidare eller direkt lagras på ex-empelvis videoband, i dataminne eller därmed jämförbart elektroniskt lag-ringsmedium, är en sådan kamera att betrakta som ett optiskt-elektroniskt instrument enligt paragrafen.

All bildupptagning med ett optiskt-elektroniskt instrument sker för när-varande på så sätt att instrumentet bygger upp en bild i taget av motivet. Bilden – ev. efter generering – förs över till någon mottagare för visning, lagring, analys m.m. Från en elektroniskt styrd kikare sker bildöverföringen kontinuerligt. Det saknar betydelse för lagens tillämpning om bilderna visas en och en eller i sådan takt att en illusion av rörelse skapas.

Personövervakning innebär övervakning av personer på så sätt att dessa kan identifieras eller kännas igen. Vad som här menas med att identifiera personer har utvecklats i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.3.1). Av det där anförda följer också att lagen inte är tillämplig på ett optiskt-elektro-niskt instrument som är så beskaffat att en övervakning med det inte medger identifiering av personer.

Lagen är inte heller tillämplig, om det klart framgår att syftet med övervakningen är ett annat än att övervaka personer. Således är lagen inte tillämplig när övervakning sker av industriella processer, djur och natur och där personer blott tillfälligt kan komma in i instrumentets blickfång. Här föreligger den skillnaden jämfört med nuvarande lag att det avgörande är inte om instrumentet kan användas för personövervakning utan att in-strumentet faktiskt används för sådan övervakning.

En ytterligare begränsning av lagens tillämpningsområde ligger i att den bara avser övervakningsinstrument som inte manövreras från den plats där instrumentet finns. I likhet med nuvarande lag menas med uttrycket "man-övreras" en mera fortlöpande hantering av en TV-kamera eller ett annat optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument. Sker en sådan hantering på den plats där instrumentet finns omfattas övervakningen inte

av lagen. Alla automatiskt verkande optiskt-elektroniska instrument av typ videokameror med inbyggda bildbandspelare och alla från annan plats manövrerade kameror eller instrument kommer att omfattas av lagen. Om det är fråga om ett tillfälligt eller varaktigt anbringat instrument som sköts på detta sätt förändrar inte saken.

I paragrafen anges särskilt att lagen även gäller teknisk anordning som används för att behandla eller bevara bilder som tas upp vid personövervakningen. Uttrycket teknisk anordning är mycket vidsträckt. Så gott som alla medier, som kan användas för lagring, bearbetning, analys m.m. av bilder med eller utan text, tidsangivelser eller symboler omfattas av lagen.

2 § Personövervakning får ske endast enligt bestämmelserna i denna lag.

I fråga om personövervakning vid förundersökning av brott gäller dock särskilda lagbestämmelser.

Om inrättande och förande av personregister med hjälp av automatisk databehandling gäller bestämmelserna i datalagen (1973:289). Om tekniska anordningar som kan utsända joniserande eller icke-joniserande strålning finns bestämmelser i strålskyddslagen (1958:110).

Första stycket. Av paragrafen framgår att lagen syftar till att reglera all personövervakning och att sådan övervakning får ske endast enligt bestämmelserna i lagen. Med hänsyn till de omfattande integritetskränkningar som kan åstadkommas med optisk-elektronisk övervakningsutrustning är det av stor vikt att personövervakningen så långt möjligt regleras i en lag.

Andra stycket. Från huvudregeln i första stycket görs undantag för personövervakning som ingår som ett led i förundersökning av brott. Personövervakning vid förundersökning av brott föreslås bli ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel som skall regleras särskilt i rättegångsbalken, lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, och lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Tredje stycket. I den allmänna motiveringen (avsnitt 8.1) har närmare behandlats när ett bildregister är att anse som personregister. Hänvisningen till datalagen, som gäller för förande och inrättande av personregister med hjälp av ADB, syftar till att klargöra att tillstånd enligt datalagen erfordras för att inrätta ett sådant register, även om tillstånd meddelats för personövervakning enligt förevarande lag.

Som framhållits i avsnitt 6.3.3 kan bl.a. lasrar användas som hjälpmedel vid personövervakning. Denna typ av optiskt-elektroniska instrument faller in under strålskyddslagstiftningen. För att få använda lasrar tillhöriga någon av de högre klasserna krävs särskilt tillstånd av SSI. Tillstånd av institutet krävs också för att använda instrument som alstrar exempelvis röntgenstrålning. Som framgår av kommentaren till 1 § hänförs dock inte ett instrument för röntgenstrålning till uttrycket optiskt-elektroniskt instrument.

3 § Vid all personövervakning skall hänsyn tas till enskildas personliga integritet.

All personövervakning skall bedrivas med hänsyn tagen till enskildas personliga integritet och oberoende av vad slags utrustning som används och var övervakningen anordnas. I likhet med vad som nu gäller skall därför enligt lagförslaget försiktighet iakttas vid anordnandet av personövervakning. Regeln tar sikte på all personövervakning, vare sig den kräver tillstånd eller ej. Finns jämförelsevis likvärdiga sätt att applicera övervakningsutrustningen på bör det sätt väljas som innebär det minsta integritetsintrånget.

Regeln är av stor betydelse genom att den anger en grundläggande princip för all personövervakning. Den riktar sig både till den som utövar personövervakning och till länsstyrelsen i dess egenskap av tillsyns- och tillståndsmyndighet. Om tillräcklig hänsyn till den enskildes integritet inte tas vid en personövervakning kan ett meddelat tillstånd återkallas. Utövas en icke-tillståndspliktig personövervakning på ett otillbörligt sätt saknas dock möjligheter enligt lagen att ingripa. Om övervakningen omfattar en arbetsplats kan övervakningen göras till föremål för förhandlingar enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. I övrigt är man hänvisad till att ingripa med stöd av allmänna straffrättsliga bestämmelser. Närmast till hands ligger att rubricera ett sådant beteende som ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken.

4 § Personövervakning skall tydligt utmärkas genom skylt på den plats som övervakas eller på något annat verksamt sätt.

Personövervakning för skyddsändamål vid en lokal eller en anläggning av betydelse för totalförsvaret och vid patientbehandling inom sjukvården får dock ske utan att upplysning lämnas om övervakningen.

Första stycket. All personövervakning skall enligt lagens huvudregel utmärkas genom skylt på den plats som övervakas. Syftet är att de som vistas på platsen skall vara medvetna om att de kan vara iakttagna. Är förhållandena sådana att en skylt inte lämpligen kan användas skall övervakningen utmärkas på annat verksamt sätt, t.ex. genom information på anslagstavla e.d. Upplysningsplikten kan dock inte anses vara uppfylld genom annonsering i pressen.

Dold personövervakning får alltså inte förekomma. Vid den tillståndspliktiga övervakningen har länsstyrelsen att meddela föreskrifter om hur övervakningen skall utmärkas, vilket framgår av 10 §. Den som anordnar en icke-tillståndspliktig personövervakning har att själv sörja för att denna utmärks på lämpligt sätt. Enligt 16 § är upplysningskravet straffsanktionerat.

Andra stycket. Till skillnad från nuvarande ordning föreslås att lagens allmänna bestämmelser skall vara tillämpliga även vid personövervakning som anordnas till skydd för försvarsanläggningar. Sådan personövervakning är nu undantagen från lagens om TV-övervakning tillämpning. I förevarande stycke görs undantag för skyltningsplikten vid personövervakning som anordnas vid lokaler eller anläggningar av betydelse för totalförsvaret. Detsamma föreslås att gälla i fråga om övervakning vid patientbehandling

inom sjukvården. Frågan om personövervakning i dessa fall har närmare utvecklats i avsnitt 5.3 i den allmänna motiveringen.

Tillstånd m.m.

5 § Personövervakning på en plats dit allmänheten äger tillträde kräver länsstyrelsens tillstånd. Detta gäller dock inte övervakning som

1. av trafiksäkerhetsskäl eller för arbetarskydd sker från fordon, maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller brukaren

2. för skyddsändamål anordnas vid en lokal eller en anläggning av betydelse för totalförsvaret

3. för skyddsändamål anordnas vid patientbehandling inom sjukvården.

Enligt paragrafen krävs länsstyrelsens tillstånd för personövervakning på en plats dit allmänheten äger tillträde. I förhållande till nuvarande lag föreligger en viss formell skillnad. För närvarande är det bruket av övervakningskamera som är tillståndspliktigt, om kameran är anbringad så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten. Enligt förslaget blir det personövervakningen som sådan som blir föremål för tillståndsplikt (jfr vad som sägs om personövervakning i kommentaren till 1 §).

Det har inte någon betydelse på vilken plats instrumentet är anbringat. Det primära är att personövervakningen faktiskt äger rum på i paragrafen angiven plats. Den närmare innebörden av "plats dit allmänheten äger tillträde" har beskrivits i avsnitt 6.3.2 i den allmänna motiveringen. Innebörden av detta uttryck svarar mot vad som avses med allmän plats enligt plan- och byggnadslagstiftningen samt ordnings- och strafflagstiftningen. I den mån allmänheten äger tillträde till skogs- och markområden krävs – till skillnad från vad som gäller enligt nuvarande lag – tillstånd till personövervakning av sådana områden.

Från tillståndsplikten undantas sådan övervakning som av trafiksäkerhetsskäl sker från fordon, övervakning som för skyddsändamål anordnas dels vid en lokal eller en anläggning av betydelse för totalförsvaret dels vid patientbehandling inom sjukvården.

När personövervakning anordnas till skydd för försvarets lokaler och anläggningar får alltså även ett mark- eller sjöområde dit allmänheten har tillträde övervakas. Hur viktig varje lokal och anläggning är från försvarssynpunkt får vara avgörande för hur stor del av mark- eller sjöområdet som det är nödvändigt att övervaka. Lokaler och anläggningar som har betydelse för totalförsvaret kan avse kaserngrindar, vaktlokaler, förråd, stabsbyggnader, upptällningsplatser för fordon, hamnar m.m. Också civila lokaler och anläggningar avses här i den mån personövervakningen behövs för skyddsändamål. Sådana ändamål kan exempelvis vara att förhindra sabotage eller annan skadegörelse eller att hindra obehöriga från att skaffa sig hemlig information om lokalen eller anläggningen.

Den allmänna aktsamhetsregeln i 3 § gäller all personövervakning och

den innebär bl.a. att vid tillämpning av undantagsregeln större område av allmän plats inte får tas i anspråk än som är nödvändigt. Behöver en allmän plats övervakas i anslutning till en anläggning tillhörig försvaret utan att bevakningen skall tillgodose något skyddsändamål, fordras länsstyrelsens tillstånd till den åtgärden.

Aktsamhetsregeln gäller även för övervakning vid patientbehandling inom sjukvården trots att också den övervakningen är undantagen från tillståndskravet. Det skall dock i den delen vara fråga om patientbehandling, som exempelvis förekommer inom vissa intensivvårdsavdelningar, onkologiska kliniker m.fl. platser. Till patientbehandling bör hänföras även transporter av skadade med ambulans från t.ex. en olycksplats till ett sjukhus. Är det inte fråga om en behandling av en patient krävs länsstyrelsens tillstånd till övervakningen, om den sker på plats dit allmänheten har tillträde.

6 § Tillstånd får ges om sökanden har ett så starkt intresse av att anordna personövervakning för att förebygga brott, förhindra olycka eller tillgodose ett annat därmed jämförligt ändamål, att detta intresse skall ha företräde framför hänsynen till enskildas personliga integritet.

Tillstånd får ges även för annat ändamål, om den information som kan förmedlas genom övervakningen är av ringa betydelse för enskildas personliga integritet.

Första stycket. I den allmänna motiveringen, avsnitt 5.2, har redogjorts för de riktlinjer som bör gälla vid en vägning mellan sökandens intresse av att anordna en personövervakning och det integritetsintrång enskilda kan utsättas för p.g.a. övervakningen.

Som en första förutsättning för att ge tillstånd till en personövervakning gäller att sökanden kan visa att ett behov föreligger av att övervakningen skall tillgodose något av de ändamål som anges i paragrafen. Dessa har begränsats till att avse att förebygga brott, förhindra olycka eller tillgodose ett annat därmed jämförligt ändamål. I den allmänna motiveringen har de angivna ändamålen närmare behandlats. Genom lagförslaget sker en anpassning till den ändamålsbestämning som skett i praxis under den tid den nuvarande lagen varit tillämplig.

Som en ytterligare förutsättning för att tillåta en personövervakning måste de olika intressena vägas mot varandra. Detta skall objektivt sett leda till att intresset av att anordna övervakningen väger tyngre än allmänhetens intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som övervakningen kan innebära. I lagtexten har detta uttryckts på så sätt att sökanden skall ha ett så starkt intresse av att anordna personövervakning, att detta intresse skall ha företräde framför hänsynen till enskildas personliga integritet. För att ett tillstånd skall kunna meddelas är det alltså inte tillräckligt att sökanden i och för sig kan åberopa att ett övervakningsbehov föreligger som avser att tillgodose ett godtagbart ändamål. Därtill krävs att detta intresse har sådan tyngd att det integritetsintrång som övervakningen kan medföra får accepteras. Därvid kan den lokala inställningen till övervakningen leda till att

avvägningen utfaller något olika från en ort till en annan.

Andra stycket. En personövervakning får tillåtas för att tillgodose även andra intressen än sådana skyddsändamål som avses i första stycket. En förutsättning är dock att den information som förmedlas är av ringa betydelse för enskildas personliga integritet. Man kan tänka sig fall där upptagningen sker på mycket långt håll eller under förhållanden som gör det mycket svårt att identifiera de personer som övervakas. Situationer kan också undantagsvis uppkomma där övervakningen är av stor praktisk betydelse och enbart en bestämd krets av personer berörs av övervakningen och de är införstådda med den, t.ex. de agerande vid en föreställning, en idrottstävling eller något liknande arrangemang.

7 § Tillstånd till personövervakning får förenas med rätt att bevara bilder endast om sökanden av särskilda skäl behöver dokumentera upptagningen.

I paragrafen regleras när tillstånd får meddelas för att spela in bilder som tas upp vid övervakningen. En upptagning kan lagras på flera olika sätt. Uttrycket "bevara bilder" är en samlingsbeteckning för olika lagringsmetoder. Det kan gälla inspelning på videoband och bildskivor, lagring i dataminne eller andra lagringsmedier. Är det så att slutprodukten utgörs av fotografisk film omfattas även detta lagringsmedium av bestämmelsen, förutsatt att bildupptagningen sker med ett optiskt-elektroniskt instrument på vilket lagen är tillämplig.

Uttrycket "bevara bilder" avser den åtgärd som gör det möjligt att studera en upptagning i tiden efter det att den gjorts med ett optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument och det oavsett eventuella bearbetningar av den bild som framställts. Under uttrycket ryms också de fall då en bild tillfälligt lagras för att analyseras före en bildbearbetning. Det saknar betydelse om bilderna bevaras i form av stillbilder eller s.k. rörliga bilder. En viktig förutsättning för att särskilt tillstånd skall krävas enligt paragrafen är dock att man med ledning av den bevarade bilden kan identifiera den eller de personer som övervakats. Är den tekniska anordningen av sådan beskaffenhet att de bilder som bevaras inte medger identifiering av personer, krävs det inget särskilt tillstånd till att dokumentera upptagningen, även om personövervakningen i övrigt är tillståndspliktig.

För att tillstånd till att bevara bilder skall meddelas krävs att sökanden av särskilda skäl behöver dokumentera upptagningen. Ett sådant skäl kan vara att ett givet tillstånd till personövervakning med optiskt-elektroniskt instrument skulle bli föga meningsfullt ifall det inte förenas med ett tillstånd att bevara bilder. En bank eller annan penninginrättning som anordnar en personövervakning kan sålunda vara beroende av tillstånd till att bevara bilder från upptagningar av misstänkta brotts handlingar för att övervakningen skall vara meningsfull. På motsvarande sätt kan särskilda skäl finnas för att meddela tillstånd att bevara bilder i samband med en personövervakning vars ändamål är att förhindra olyckor. Det är nämligen inte alltid möjligt för den som via en TV-monitor bevittnar ett olyckstillbud att ome-

delbart uppfatta vad som skett. En dokumentation av händelseförloppet kan däremot ge svar på vad som hänt och ge underlag för beslut om insatser för att förhindra fler olyckor eller begränsa verkningarna av en redan inträffad olycka.

8 § *En ansökan om tillstånd skall göras skriftligen av den som skall ansvara för personövervakningen.*

Ansökan skall innehålla

- 1. uppgift om ändamålet med personövervakningen*
- 2. beskrivning av den utrustning som skall användas*
- 3. uppgift om och beskrivning av den plats där utrustningen skall placeras och det område som skall övervakas.*

Enligt paragrafens första stycke är huvudregeln att en ansökan om tillstånd till personövervakning skall vara skriftlig. Enligt lagförslaget (§ 11) har dock öppnats en möjlighet att vid fara i dröjsmål begära interimistiskt tillstånd efter muntlig ansökan. Vem som är ansvarig för personövervakningen och därmed också sökande torde vara lätt att avgöra.

Enligt p. 1 i andra stycket skall ändamålet med personövervakningen redovisas. För länsstyrelsens ställningstagande till sökandens möjligheter att erhålla tillstånd är det viktigt att ändamålet noga preciseras i ansökningen. Vidare skall enligt p. 2 en beskrivning lämnas av den övervakningsutrustning som skall användas. Med övervakningsutrustning avses teknisk apparatur, såsom TV-kamera eller annat optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument, utrustning för bildöverföring och mottagning, apparatur för utrustningens manövrering m.m. Till övervakningsutrustningen hör även tekniska anordningar för analys och bildbearbetning samt medier för att bevara bilder. Den tekniska apparaturens prestanda skall också anges i ansökningen. De broschyrer som tillverkare och leverantörer tillhandahåller kan i de flesta fall innehålla tillräckliga uppgifter av detta slag.

Ingår dator i övervakningsutrustningen skall ansökan även innehålla en beskrivning av denna. Därtill bör en redogörelse lämnas för de program som styr datorn samt de operationer som kan utföras med datorn vid personövervakningen.

Slutligen anges i p. 3 att ansökningen skall innehålla uppgift om och en beskrivning av den plats där utrustningen skall placeras och det område som skall övervakas. Skall ett optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbart instrument vara gemensamt för två eller flera platser och kunna flyttas mellan dessa samt alternativa övervakningsområden bestämmas för instrumentet, skall också uppgifter om detta lämnas i ansökan.

9 § *Innan länsstyrelsen ger tillstånd skall yttrande inhämtas från den kommun där personövervakningen skall anordnas. Om övervakningen skall anordnas på en arbetsplats, skall även skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder de anställda ges tillfälle att yttra sig.*

Paragrafen har sin motsvarighet i 6 § andra stycket nuvarande lag. Innehållet i paragrafen har ändrats endast redaktionellt. En kommuns eller arbetstagarrepresentants yttrande bör avse de lokala respektive fackliga synpunkterna på personövervakningen som sådan. I samband med att länsstyrelsen begär in yttranden bör länsstyrelsen ha infordrat alla handlingar och gjort den utredning som krävs för tillståndsprövningen. Allt material skall tillställas remissinstansen, så att den kan ta ställning till den sökta personövervakningen utan att själv behöva göra någon utredning.

10 § *Ett tillstånd skall innehålla föreskrifter om hur övervakningen får anordnas. Dessa skall avse övervakningens ändamål, den utrustning som får användas, det område som får övervakas samt hur övervakningen skall utmärkas.*

Länsstyrelsen skall meddela även de övriga föreskrifter som behövs för tillståndet. Sådana föreskrifter kan avse upptagning, förvaring, behandling och användning av bilder samt andra förhållanden av betydelse för att skydda enskildas personliga integritet.

Föreligger särskilda skäl får ett tillstånd begränsas till viss tid.

Föreskrift om utlämnande av bildmaterial eller uppgift ur det får inte inskränka myndighets skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen.

Första och andra styckena. Bestämmelserna motsvarar 7 § första och andra stycket nuvarande lag. Ett tillstånd skall alltså, i likhet med vad som hittills gällt, innehålla preciserade uppgifter om hur övervakning skall anordnas och vilka ändamål som övervakningen skall tillgodose, vilken utrustning som får användas samt inom vilket område övervakningen får ske. Nuvarande bestämmelse i 7 § ger länsstyrelsen möjlighet att genom föreskrifter ange flera sätt på vilka upplysning om övervakningen skall lämnas; däribland annonsering i pressen. I stället begränsas föreskrifterna i detta hänseende enbart till att avse hur övervakningen skall utmärkas på platsen. En annan skillnad är att i paragrafens andra stycke exemplen av ytterligare föreskrifter utökats. Dit hör bl.a. behandling av bilder varmed förstås olika slags bildbehandlingsoperationer som kan utföras och vars resultat har betydelse för enskildas personliga integritet.

Tredje stycket. Av bestämmelserna framgår att ett tillstånd får tidsbegränsas om särskilda skäl talar för det. Här avses dels tillfälliga anläggningar som är svårbevakade men att behovet av att övervaka dem är övergående, dels övervakning som kräver speciell utrustning, vars användning kan behöva utvärderas efter en tid. Även andra situationer kan tänkas där det finns särskild anledning att på grund av övervakningens integritetskänslighet tidsbegränsa ett tillstånd. Det kan exempelvis röra sig om svåra ordningsstörningar som periodvis kan förekomma inom parkområden eller andra anläggningar avsedda för rekreation eller nöjen.

Fjärde stycket. Genom att ett tillstånd kan komma att innehålla föreskrifter som rör användningen av bilder bör uppmärksammas att föreskrifter som riktas till myndigheter inte får innebära några inskränkningar i

deras skyldigheter att iakttaga offentlighetsprincipen. Föreskrifter som hindrar en myndighet att lämna ut bildmaterial eller uppgifter ur materialet får alltså inte gå utöver vad som följer av tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Interimistiskt tillstånd

11 § *Är det oundgängligen nödvändigt av hänsyn till ändamålet med personövervakningen får länsstyrelsen efter muntlig ansökan omedelbart ge tillstånd till sådan övervakning för viss tid. Avses personövervakningen fortsätta en längre tid skall sökanden föreläggas att skriftligen fullfölja ärendet som därefter handläggs på sätt föreskrivs i 8-10 §§.*

För alldeles speciella situationer får länsstyrelsen efter muntlig ansökan besluta att personövervakning tills vidare får anordnas omedelbart, s.k. interimistiskt tillstånd. Exempel på en sådan hastigt uppkommen situation kan vara att man inom räddningstjänsten för en tid behöver spärra av en olycksplats eller ett område på grund av en katastrof. Platsen eller områdets infarter eller gränser kan då oundgängligen kräva övervakning med optiskt-elektroniskt instrument eller därmed jämförbart instrument. Även polismyndighet kan behöva övervaka en större avspärrning med optiskt-elektroniskt instrument.

Ett tillstånd som meddelats med stöd av förevarande paragraf skall alltid tidsbegränsas. Den muntliga ansökningen skall därför fullföljas skriftligen så snart det kan ske, om tillståndet inte har kort varaktighet dvs. det inte rör sig om längre tid än två veckor. Även om tillståndet avser längre tid kan övervakningsbehovet vara av övergående natur. Det kan i sådana fall finnas skäl att tidsbegränsa ansökan när denna skriftligen fullföljs. Är övervakningen inte längre behövlig innan ett slutligt beslut meddelats bör ärendet skrivas av.

Tillsyn

12 § *Länsstyrelsen skall se till att personövervakning ej anordnas i strid mot 5 och 7 §§ och att de föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag följs.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 § första stycket med det förtydligandet att tillsynen omfattar också tillståndspliktig lagring av bilder.

13 § *Finner länsstyrelsen det erforderligt för att utöva sin tillsyn skall länsstyrelsen ges tillträde till kontrollrum och andra delar av övervakningsanläggningen. Länsstyrelsen får också begära upplysningar från innehavare eller brukare av den anläggning som används för personövervakning och granska bevarat bildmaterial.*

Ändras förutsättningarna för ett tillstånd får länsstyrelsen meddela nya föreskrifter eller återkalla tillståndet.

Följs inte givna föreskrifter skall länsstyrelsen förelägga den som svarar för personövervakningen att inom viss bestämd tid vidta rättelse, när så är möjligt. Iakttas inte föreläggandet får tillståndet återkallas.

Första stycket. Paragrafens första stycke motsvarar nuvarande 9 § andra stycket. Vissa reaktionella ändringar har dock gjorts. I styckets andra mening har särskilt angetts att länsstyrelsen har befogenhet att granska bevarat bildmaterial. Länsstyrelsen har då möjlighet att kontrollera att meddelade föreskrifter följs. Genom en sådan granskning kan länsstyrelsen också få kännedom om förhållanden som omfattas av sekretess. Bestämmelser om sekretess i samband med tillsyn behandlas i kommentaren till 15 §.

Andra och tredje styckena. Paragrafens fortsatta lydelse har sin motsvarighet i 8 § första och andra stycket i nuvarande lag. En nyhet är dock att länsstyrelsen får möjlighet att förelägga en försumlig brukare att vidta rättelse och att återkalla tillståndet, om föreläggandet inte följs.

Föreläggandet kan avse antingen ett tillstånd till personövervakning eller ett tillstånd till att bevara bilder. Bryter brukaren mot föreskrifter som gäller båda tillstånden utan att följa ett föreläggande om rättelse kan således vardera tillståndet återkallas.

Eftersom långtgående rättsverkningar är knutna till ett föreläggande är det väsentligt att alla föreskrifter som länsstyrelsen meddelar är preciserade. Ett föreläggande bör givetvis inte tillgripas för att förmå den som svarar för personövervakningen att vidta rättelse, om förutsättningarna för tillståndet är så ändrade att de givna föreskrifterna inte tjänar syftet att hindra ett otillbörligt integritetsintrång. I stället bör nya föreskrifter meddelas. I fall inte heller nya föreskrifter kan anses tjäna syftet att hindra en otillbörlig övervakning, bör tillståndet återkallas. Ett föreläggande om rättelse bör inte utfärdas, om en muntlig eller skriftlig erinran kan antas vara en tillräcklig åtgärd. Det kan här t.ex. vara fråga om att länsstyrelsen vid en kontroll finner att en TV-kamera används för upptagningar inom ett större område än som förutsatts enligt tillståndet och att kamerans inställning lätt kan justeras.

Beslut om återkallelse ersätter det straffansvar som nu enligt 10 § inträder om meddelade föreskrifter enligt 7 § eller 8 § första stycket åsidosätts. Sedan ett tillstånd återkallats är dock fortsatt personövervakning straffsanktionerad enligt 16 §.

Anmälningsplikt

14 § *Den som yrkesmässigt överlåter eller hyr ut utrustning avsedd för personövervakning, som kräver tillstånd enligt denna lag, skall anmäla överlåtelserna eller uthyrningen till länsstyrelsen, i det län där personövervakningen skall anordnas.*

Den som förvärvar utrustningen eller den som företräder honom är skyldig att på begäran lämna överlåtarens uppgifter som denne behöver för att kunna fullgöra sin anmälningsskyldighet. Vad som nu sagts gäller även den som hyr övervakningsutrustning eller den som företräder honom.

Genom denna paragraf föreligger en skyldighet att till länsstyrelsen anmäla överlåtelse eller uthyrning av utrustning avsedd för tillståndspliktig personövervakning. Anmälningsskyldigheten skall åvila den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut sådan utrustning. Anmälan skall göras till länsstyrelsen i det län där övervakningen skall anordnas. Så snart ett avtal om överlåtelse eller uthyrning träffats inträder anmälningsskyldigheten. Huruvida avtalet är villkorat eller försett med en klausul om ägarförbehåll inverkar inte på denna skyldighet. För att den som yrkesmässigt saluför eller hyr ut utrustning som är avsedd för personövervakning skall kunna fullgöra sin anmälningsskyldighet är det angeläget att den som förvärvar eller den som hyr utrustningen eller någon som företräder dessa lämnar de uppgifter som behövs. De uppgifter som här avses är namn på och adress till den som skall ansvara för utrustningen och sådana uppgifter som anger vilken plats som skall övervakas och övervakningsområdets omfattning. Det är en fördel om länsstyrelsen redan i denna anmälan kan få uppgift om det ändamål som övervakningen skall tillgodose. Är övervakningsändamålet inte förenligt med bestämmelserna i 5 § kan den som skall ansvara för utrustningen underrättas om det på ett tidigt stadium.

Som framhållits i den allmänna motiveringen, avsnitt 10.4, tillhandahålls övervakningsutrustning av företag som specialiserat sig på detta område. Bestämmelserna riktar sig främst till dessa företag. Avsikten med bestämmelserna är alltså inte att de skall gälla för detaljhandelns försäljning och uthyrning av ordinära TV-mottagare, videobandspelare och handmanövrerade videokameror avsedda för hemmabruk eller hobby. Om det i detaljhandeln tillhandahålls också utrustning speciellt avsedd för personövervakning, är givetvis näringsidkaren skyldig att vid försäljningen eller uthyrningen ta reda på om utrustningen skall användas för tillståndspliktig övervakning och i förekommande fall anmäla det till länsstyrelsen.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet har tagits in i paragrafens andra stycke. Anmälningsskyldigheten respektive uppgiftsskyldigheten är förenad med straffansvar enligt 17 §.

Tystnadsplikt

15 § *Den som i sin verksamhet tar befattning med uppgift som avser personövervakning, för vilken krävs länsstyrelsens tillstånd, får inte obehörigen röja vad han till följd därav fått veta om enskilds personliga förhållanden. Tystnadsplikten omfattar dock inte uppgift som avser personövervakning för vilken tillstånd meddelats enligt 6 § andra stycket.*

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

I avsnitt 9.6 har anförts de skäl som ligger till grund för att införa bestämmelser om tystnadsplikt i lagen. Tystnadsplikten i förevarande paragraf riktar sig till andra än dem som i myndighets verksamhet tar befattning med personövervakning. Bestämmelsen riktar sig till bl.a. anställda i företag där

personövervakning förekommer och den innebär att de inte får yppa vad de får veta om enskilda.

Tystnadsplikten omfattar endast uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kommit fram genom en personövervakning för vilken länsstyrelsen meddelat tillstånd enligt 6 § första stycket. Eftersom restriktivitet skall gälla beträffande bestämmelser i lag om tystnadsplikt som riktar sig till enskilda är det inte nödvändigt att i lagen ta in föreskrifter om tystnadsplikt beträffande tillstånd som enligt 6 § andra stycket meddelats på grund av att länsstyrelsen bedömt att övervakningen har ringa betydelse för enskildas personliga integritet. Tystnadsplikten gäller till dess länsstyrelsen eller högre instans beslutat om övervakningen är att hänföra till första eller andra stycket. Detta innebär att tystnadsplikt alltid föreligger för uppgifter om enskilda som kommer fram genom en otillåten övervakning. Huruvida ett obehörigt röjande av uppgifterna förekommit, när en otillåten övervakning kunnat konstateras, får bedömas vid en eventuell tillämpning av BrB:s bestämmelser om brott mot tystnadsplikt.

Tystnadspliktens utformning får till följd att bildmaterial eller uppgifter ur material som angår enskilds personliga förhållanden inte får försäljas eller lämnas ut till utomstående, om länsstyrelsen inte särskilt medgett det.

Sekretessen får även konsekvenser för de eventuella rättigheter en upphovsman kan ha till bildmaterial som framställts genom en personövervakning. Några hinder för upphovsmannen att utöva sina rättigheter enligt upphovsrättslagen skall alltså inte föreligga på grund av ett tillstånd som meddelats med stöd av 6 § andra stycket eller 7 §.

För sekretess i det allmännas verksamhet gäller särskilda bestämmelser i sekretesslagen. En erinran härom har tagits in i sista meningen. Sekretess som kan uppkomma i samband med länsstyrelsens tillsyn behandlas i kommentaren till ändringarna i sekretesslagen.

Straff m.m.

16 § *Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar personövervakning utan erforderligt tillstånd eller anordnar sådan övervakning utan att den märkts ut eller bryter mot föreskrifter som meddelats enligt 4 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.*

Övervakningsutrustning som använts vid brott enligt första stycket skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart obilligt.

Paragrafen har sin motsvarighet i nuvarande straffbestämmelser i 10 §.

Som anförts i kommentaren till 13 § är brott mot utfärdade föreskrifter inte lägre straffsanktionerade, såvitt det inte gäller föreskrifter om att märka ut övervakningen genom skylt eller på något annat verksamt sätt.

Straffansvaret gäller endast för den som anordnar personövervakning utan erforderligt tillstånd eller inte märker ut övervakningen på sätt anges i 4 § första stycket eller enligt de föreskrifter länsstyrelsen meddelat om hur personövervakningen skall märkas ut. För att erbjuda ökat rättsligt skydd

mot särskilt allvarliga integritetskränkningar har fängelse tagits in i straffskalan för brott mot tillstånds- och upplysningskravet. Straffskalan överensstämmer därigenom med vad som gäller enligt datalagen.

Bestämmelser om förverkande av övervakningsutrustning har tagits in i paragrafens andra stycke.

17 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som avses i 14 § första stycket, eller

2. lämnar ofullständig eller oriktig uppgift i sådan anmälan om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Den som vid fullgörande av uppgiftsskyldighet som avses i 14 § andra stycket uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift döms till böter, högst ett tusen kronor, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

I paragrafen anges de situationer när brott föreligger mot anmälningsplikten respektive uppgiftsskyldigheten. Eftersom länsstyrelsernas tillsynsverksamhet i hög grad är beroende av att anmälningar om försålda eller uthyrda övervakningsutrustningar inkommer, har straffsanktioner för underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikten inte kunnat undvaras. Dagsböter utgör en adekvat påföljd i dessa fall liksom när ansökan innehåller oriktig eller ofullständig uppgift. Om den som köper eller förhyr övervakningsutrustning brister i sin uppgiftsskyldighet har dock straffet ansetts kunna stanna vid penningböter. Det torde som regel vara länsstyrelsen som i förekommande fall kommer att göra brottsanmälan till åklagarmyndighet. Man kan utgå ifrån att detta sker bara i de mera flagranta fallen. Innefattar gärningen ett brott enligt brottsbalken kommer i stället straffbestämmelser enligt denna att tillämpas.

18 § Underlåter innehavare eller brukare av en anläggning för personövervakning att bereda länsstyrelsen möjlighet till tillsyn och kontroll enligt 13 § första stycket, får länsstyrelsen förelägga vite. För att bereda sig tillträde till anläggningen får länsstyrelsen anlita polishandräckning.

Paragrafen motsvarar med redaktionella ändringar 11 § i nuvarande lag. Föreläggande om och utdömande av vite regleras i lagen (1985:206) om viten.

Hur beslut överklagas

19 § Länsstyrelsens beslut överklagas hos kammarrätten. Justitiekanslern får föra talan för att ta till vara allmänna intressen.

Enligt paragrafen skall länsstyrelsens beslut överklagas hos kammarrätt och inte som nu hos regeringen. JK:s rätt att överklaga länsstyrelsens beslut för att tillvarata allmänna intressen skall gälla oförändrad. För att JK:s möjligheter att föra talan i regeringsrätten inte skall vara beroende av prövnings-tillstånd, föreslås en ändring i 35 § förvaltningsprocesslagen.

Övriga bestämmelser

20 § Regeringen får förordna om avgift för länsstyrelsens handläggning.

Paragrafen motsvarar 4 § tredje stycket i nu gällande lag.

21 § Föreläggande enligt 13 § och 18 § skall delges.

Delgivning av ett föreläggande skall ske med den som beslutet angår. Bestämmelserna i delgivningslagen (1970:428) blir här tillämpliga.

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs för personövervakning av betydelse för totalförsvaret och vid patientbehandling inom sjukvården samt för fullgörande av anmälnings- och uppgiftsskyldighet enligt 14 §.

Regeringen ges enligt paragrafen bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter när det gäller personövervakning inom totalförsvaret och sjukvården. Uppgiften kan delegeras till myndighet som regeringen bestämmer. I första hand avses här överbefälhavaren, såvitt gäller försvarsmakten, och socialstyrelsen, såvitt gäller sjukvården.

12.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

I rättegångsbalkens 27 kap. 17 § införs ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel som kan benämnas personövervakning.

Reglerna är utformade efter mönster från vad som gäller för telefonavlyssning enligt 27 kap. 16 § RB.

Såsom allmänna förutsättningar för tvångsmedlets användning gäller att någon skäligen misstänks för brott, för vilket ej är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år och att det är av synnerlig vikt för utredningen om brottet att tvångsmedlet kan tillgripas.

Bestämmelserna tar sikte på personövervakning av den misstänkte. Däri ligger att man som ett led i förundersökningen rörande brottet inte skall anordna övervakning på andra platser än de där den misstänkte uppehåller sig eller kan förväntas att uppehålla sig. Dessa platser kan vara såväl allmänna som enskilda. Bestämmelsen erbjuder dock inte möjlighet att tränga in i hemfridsskyddade utrymmen som hus, rum eller slutna förvaringsställen för att i dessa utrymmen montera upp övervakningsutrustningen. Däremot föreligger inte hinder mot att rikta utrustningen mot byggnader, kontorsutrymmen m.fl. platser för att exempelvis genom fönster eller andra för elektromagnetisk strålning genomsläppliga material göra upptagningen av den misstänkte och dennes förehavanden.

I uttrycket synnerlig vikt för utredningen ligger att andra mindre ingripande metoder för att samla information om den misstänkte inte bedöms vara lämpligare att använda i brottsutredningen. I uttrycket ryms även ett

krav på att den information som övervakningen kan ge har stor betydelse och att utredningsläget är sådant att åtgärden bedöms vara nödvändig. Härvid har rätten vid sin tillståndsgivning att pröva att tillbörliga integritetshänsyn tas vid brottsutredningen.

I likhet med telefonavlyssning är personövervakning med optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument tillåten endast beträffande särskilt grova brott för vilka minimistraflet är fängelse i två år. Enbart misstanke om fullbordade brott täcks av bestämmelsen eftersom straff för försök, förberedelse och stämpling kan sättas under minimistraflet för fullbordat brott (23 kap. 1 och 3 §§ BrB).

Innebörden av optiskt-elektroniskt och därmed jämförbart instrument för elektromagnetisk strålning som inte manövreras från den plats där instrumentet finns är densamma som enligt lagen om optisk-elektronisk övervakning. Här hänvisas till specialmotiveringen till den lagen. Eftersom bearbetningar och analyser av det insamlade materialet många gånger är en förutsättning för utredningen av det misstänkta brottet innefattar rättens tillstånd till personövervakning även befogenhet att dokumentera övervakningen av den misstänkte. I tredje stycket ges regler om hanteringen av bildmaterial som saknar betydelse för utredningen. Används ADB-hjälpmedel bör dock observeras att datalagens bestämmelser om inrättande och förande av personregister kan bli tillämpliga.

Tillståndstiden en månad i paragrafens andra stycke är en maximitid. Rätten kan när förutsättningar för det bedöms föreligga bestämma kortare tid. Övervakning av en plats där den misstänkte kan förväntas komma att uppehålla sig kan ibland bli tidsödande varför en månad inte alltid förslår för att tvångsmedlet skall ge väntat resultat. Vid förnyelse av tillståndet skall en omprövning ske av förutsättningarna för dess användning.

Bestämmelserna i paragrafens tredje stycke är avsedda att ge den misstänkte och andra som berörs av utredningen ett skydd för att endast material som har betydelse för utredningen skall bevaras. Övrigt material skall förstöras efter granskning.

Nuvarande 17 § flyttas till en ny 18 § och ändras endast redaktionellt.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

I jämförelse med bestämmelserna i 27 kap. 17 § RB om personövervakning ger bestämmelserna i förevarande lag vidgade möjligheter att utnyttja sådan övervakning vid förundersökning angående vissa i lagen angivna grövre brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Enligt 1 § är lagen tillämplig beträffande bl.a. mycket allvarliga allmänfarliga brott (13 kap. BrB), högmålsbrott (18 kap. BrB) och brott mot rikets säkerhet (19 kap. BrB). Av 1 § framgår att lagen också är tillämplig vid försök,

förberedelse och stämpling till brott som omfattas av paragrafen, om sådan gärning är belagd med straff. Enligt 5 § får därför – i likhet med vad som gäller för telefonavlyssning – tillstånd till personövervakning med optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument meddelas, även om för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt paragrafen gäller också att undersökningsledaren eller åklagaren i brådskande fall själv får besluta om personövervakning.

Ett beslut av undersökningsledaren eller åklagaren skall ofördröjligen skriftligen anmälas till rätten, som har att skyndsamt ta upp ärendet till prövning. Finner rätten att förordnandet inte bör gälla, skall rätten upphäva förordnandet. Detta framgår av 6 §.

För beskrivning av övervakningsutrustningen hänvisas till specialmotiveringen till lagen om optisk-elektronisk övervakning.

Lagen är tidsbegränsad, men den har erhållit fortsatt giltighet och gäller enligt lag (1987:1077) till utgången av år 1988.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall

I 3 § införs – också efter mönster från bestämmelserna om telefonavlyssning – möjlighet för polismyndighet att använda optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument för övervakning av utlänning, som enligt regeringens beslut skall avvisas från eller utvisas ur landet, men då beslutet inte skall verkställas på grund av regeringens förordnande.

Tillstånd till personövervakningen får av rätten meddelas polismyndighet, om synnerliga skäl föreligger till det och om ändamålet med övervakningen är att utröna huruvida organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras använda våld, hot eller tvång för politiska syften samt för dessa syften planlägger eller förbereder sådana gärningar.

I 4 § anges att tillstånd som avses i 3 § prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Ett tillstånd får meddelas att gälla högst en månad. I samma paragraf finns även bestämmelse om rättens beslut samt hänvisning till 27 kap. 17 § rättegångsbalken, som skall gälla vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om personövervakningen.

Till skydd för dem som berörs av övervakningen anges i 5 § att en upptagning, som inte har betydelse för det ändamål som föranlett övervakningen efter granskning omedelbart skall förstöras.

Lagen är tidsbegränsad, senast enligt lag (1987:1137) till utgången av år 1988.

12.5 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

35 § Vad som sägs i första stycket gäller ej talan i mål om utlämnande av allmän handling och talan, som i mål om disciplinansvar förs av riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern, *ej heller talan som förs av justitiekanslern i mål enligt lagen (0000:000) om optisk-elektronisk övervakning.*

I avsnitt 10.4 har utredningen motiverat varför JK bör kunna föra talan i högsta instans utan att vara beroende av att regeringsrätten beviljar prövningstillstånd. Stadgandet härom har införts i tredje stycket av förevarande paragraf.

12.6 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap.¹ Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden

28 § Sekretess gäller, om inte annat följer av 16 §, för uppgift om enskilds personliga förhållanden vid personövervakning som avses i lagen (0000:000) om optisk-elektronisk övervakning, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen som är ny reglerar sekretessen för uppgift om enskilds personliga förhållanden vid personövervakning, som anordnas i det allmännas verksamhet enligt lagen om optisk-elektronisk övervakning.

Första stycket. Sekretessen gäller för uppgifter om enskilds personliga förhållanden oavsett om dessa kan läsas ut av bild eller text som visas på en bildskärm eller av material som lagrats på videoband eller annat lagringsmedium. Är de lagrade uppgifterna att hänföra till personregister som avses i datalagen gäller dock bestämmelserna i 16 §.

Enligt paragrafen är skaderekvisitet rakt. Därigenom föreligger en presumtion för offentlighet. En uppgift om enskilds personliga förhållanden skall inte omfattas av sekretess, om man inte förutser någon skada som resultat av att uppgiften lämnas ut.

Om sekretessbelagda uppgifter förekommer i en allmän handling gäller sekretessen högst sjuttio år. Det är den längre av i sekretesslagen angivna standardtider som gäller skyddet för enskilds personliga förhållanden. Sekretesstiden är tillämplig endast på uppgifter som dokumenterats. Tystnads-

¹I prop. 1987/88:41 lämnas förslag till lag om ändring i sekretesslagen. Enligt förslaget införs bl.a. en ny paragraf, 7 kap. 27 §, med bestämmelser om sekretess i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning. Lagen skall träda i kraft den 1 januari 1988.

plikt gäller dock för uppgifter som återfinns i allmän handling.

Utöver sekretessen i angivna paragraf kan särskilda bestämmelser i sekretesslagen bli tillämpliga till skydd för enskilda personliga förhållanden vid personövervakning. Så kan bli fallet t.ex. vid personövervakning, som anordnas inom sjukvården (1 §) eller om uppgifter beträffande personövervakning som ingår i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (9 kap. 17 §). Vid konkurrerande sekretesskydd har i förarbetena till sekretesslagen anvisats den lösningen att regel med högst sekretesskydd bör ha företräde (prop. 1979/80:2 del A s. 70).

9 kap. Sekretess med hänsyn till skyddet för enskilda förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur

16 § Sekretess gäller hos domstol i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning eller otillåten personövervakning som avses i lagen (0000:00) om optisk-elektronisk övervakning samt i mål om ersättning för skada med anledning av sådant brott, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande i målet.

I paragrafen har domstolssekretessen kompletterats så att den också skall omfatta uppgifter om enskilda personliga förhållanden i mål om ansvar för otillåten personövervakning.

16 kap.² Om ansvar på tryckfrihetsförordningens område för brott mot tystnadsplikt

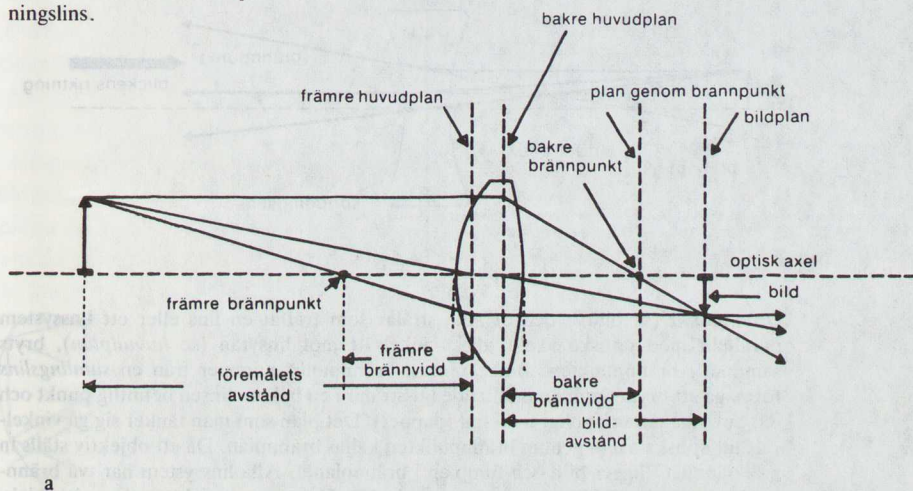
1 § 3.

I paragrafen har ett tillägg gjorts för att begränsa den s.k. meddelarfriheten för uppgifter om personövervakning med optiskt-elektroniskt eller därmed jämförbart instrument på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare, om sekretess för sådana uppgifter gäller enligt 5 kap. 1 § samma lag.

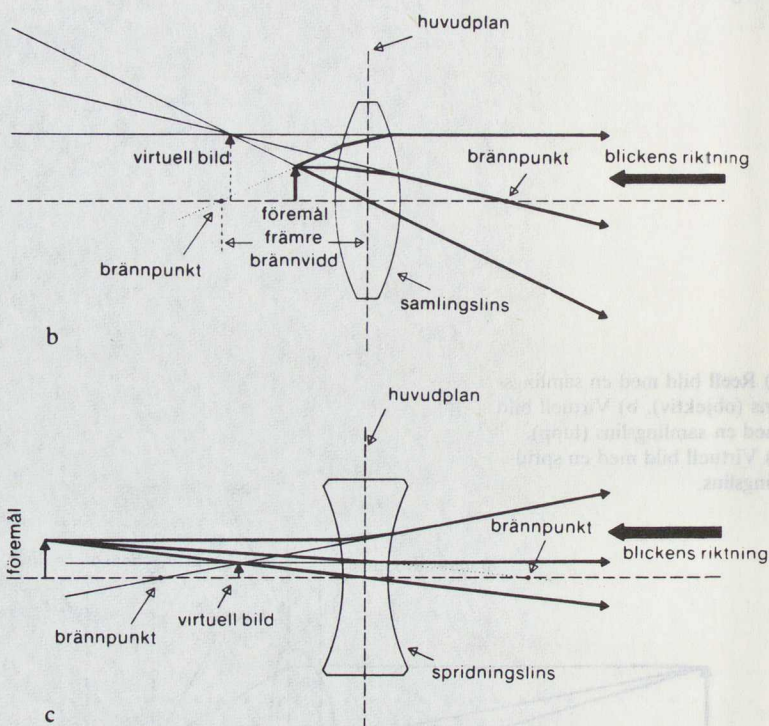
²I departementspromemorian (Ds Ju 1987:3) Vissa ändringar i sekretesslagen har förslag lämnats till en lag om ändring i sekretesslagen. Enligt förslaget skall bl.a. bestämmelserna om begränsning av meddelarfriheten i nuvarande 16 kap. 1 § 3. flyttas till 16 kap. 3 § 3. samtidigt som förtydligande bestämmelser införs om tystnadsplikten till skydd för rikets säkerhet. I prop. 1987/88:41 har departementschefen föreslagit att undantagen från meddelarfriheten som aktualiserats i departementspromemorian senare skall överlämnas till en kommitté för en översyn av säkerhetspolisen.

Bilaga 1:2

- a) Reell bild med en samlingslins (objektiv). b) Virtuellt bild med en samlingslins (lupp). c) Virtuellt bild med en spridningslins.



Brännvidd Med brännvidd (se bild a) betecknar man brännpunktens avstånd från linsyta eller motsvarande huvudplan. Brännvidd som finns ingraverad på objektivet anger alltid brännvidden på bildsidan. *Systemkamerornas* mångsidighet beror i hög grad på att man kan använda objektiv med olika brännvidder. Till en småbildskamera kan man exempelvis få utbytbara objektiv med brännvidder som sträcker sig från 7,5 till 2 000 mm. Som normalbrännvidd betecknar man brännvidder som har samma mått som diagonalen på negativformatet (vid småbildsfilm 24×36 mm ca 45 mm).

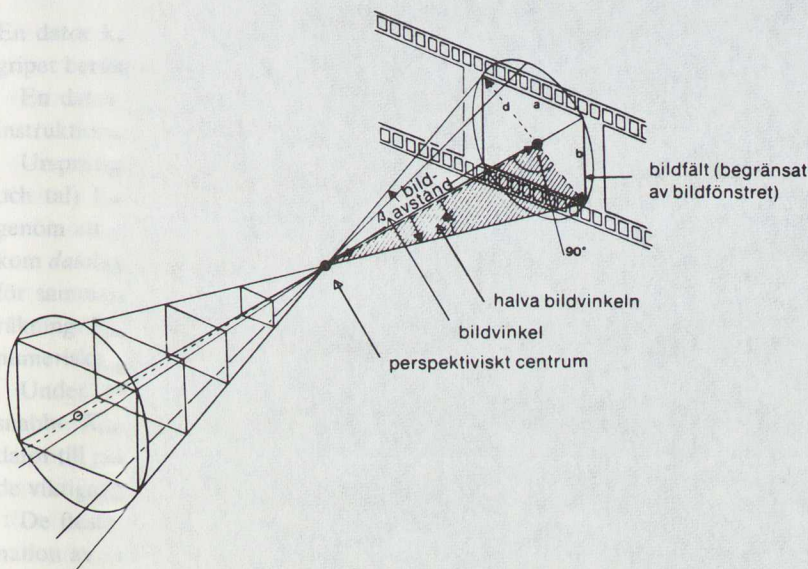


Brännpunkt (se bild b och c) Alla strålar som träffat en lins eller ett linssystem parallellt med optiska axeln, dvs. vinkelrätt mot linsytan (se *huvudplan*), bryts samman i brännpunkten. Beteckningen brännpunkt kommer från en *samlingslins* förmåga att bryta samman infallande ljusstrålar i en bakom linsen befintlig punkt och där antända lättantändligt material (papper). Det plan som man tänker sig gå vinkelrätt till optiska axeln genom brännpunkten kallas brännplan. Då ett objektiv ställs in på "oändligt" ligger bild och filmplan i brännplanet. Alla linssystem har två brännpunkter: en på motivsidan och en på bildsidan. Vid asymmetriskt uppbyggda objektivsystem (de flesta objektiv är av denna typ) har dessa brännpunkter nästan alltid olika *brännvidder*.

Källa: Hugo Schöttle, Fotolexikon

Bilaga 1:3

Bildvinkel, bestäms av negativets eller bildsensorns diagonal och bildavståndet



Format 24×36 mm						
Brännvidd i mm	35	50	90	135	180	400
bildvinkel	63,4°	46,8°	27,0°	18,2°	13,7°	2,2°

Bilaga 1:4

Teknisk beskrivning¹

En dators huvudfunktioner

En dator kan sägas ha tre huvudfunktioner, nämligen bearbetning (inbegripet beräkningar), lagring och kommunikation.

En dator styrs av ett eller flera *program* (datorprogram) bestående av instruktioner som datorn tolkar och utför.

Ursprungligen var *beräkning*, dvs. bearbetning av numeriska data (siffror och tal) huvudfunktionen. När datorernas minneskapacitet ökade, bl.a. genom att yttre minnen ("sekundärminnen") tillkom i slutet av 1950-talet, kom *datalagring*, dvs. förvaring av data för eventuell senare efterfrågan och för sammanställningar etc. att bli en lika betydelsefull funktion som beräkning. Bearbetningen och lagringen kom också i högre grad att gälla icke numeriska data.

Under 1970- och 1980-talen har kommunikationstekniken utvecklats snabbt. *Kommunikation* dvs. förmedling av data från dator till dator, från dator till människa eller från människa till människa (via datorer²), är en av de viktigaste användningarna av datorteknik i dag.

De flesta nutida tillämpningarna av datortekniken innefattar en kombination av beräkning, bearbetning, datalagring och kommunikation.

Ett datorsystems huvudelement

Vissa huvuddrag är gemensamma för alla datorer. Sålunda innehåller varje datorsystem följande huvudelement, nämligen

- en eller flera inmatningsenheter ("inorgan", "Input Unit"),
- en eller flera utmatningsenheter ("utorgan", "Output Unit"),
- en centralenhet ("Central Processing Unit", "CPU"), i speciella fall flera, var och en med tillgång till ett s.k. primärminne (se nedan),
- en eller flera yttre minnesenheter/sekundärminnen.

¹Den tekniska beskrivningen är hämtad ur upphovsrättsutredningens delbetänkande 3 (SOU 1985:51) Upphovsrätt och datorteknik.

²Tillfogad av utredningen om TV-övervakning m.m.

Inmatningsenheter kan vara av olika slag, t.ex. tangentbord, hålkortsläsare och remsläsare. Också *utmatningsenheter* kan vara av olika slag, t.ex. bildskärmar, skrivare, hålkortsstansar och remsstansar. En bildskärmsterminal med tangentbord är således ett kombinerat in- och utmatningsorgan. En persondator kan ses som en kombination av en dator och en bildskärmsterminal.

Vid styrning av industriella processer, telefonväxlar och liknande kan s.k. sensorer och givare av mätvärden utgöra inorgan till en dator. Ställdon, som t.ex. öppnar och stänger ventiler, kan fungera som utorgan.

Även kommunikationsledningar kan betraktas som in- och utorgan genom att data kan överföras mellan datorer. Den ena datorn matar ut data på ledningen, den andra läser in dem från ledningen. Det kan emellertid också nämnas att moderna kommunikationsnät kan vara så komplexa att specialister betraktar nätet som huvudsaken och datorer som en typ av utrustning bland alla andra, som kan anslutas.

En *centralenhet* är den bearbetningsenhet som tolkar och utför de instruktioner, dvs. program, som styr datorns arbete. Varje instruktion som styr en dator är relativt enkel, dvs. resulterar i att ett relativt fåtal funktioner utförs av bearbetningsenheten. Anledningen till att en dator ändå kan utföra så komplicerade och omfattande beräkningar och andra bearbetningar är att varje instruktion kan utföras med så stor hastighet (normalt flera miljoner instruktioner per sekund), och att instruktionerna kan göras villkorliga av varandra och av data lagrade i datorns minne.

Primärminnet är det inre minne där instruktioner och data tillfälligt lagras så att centralenheten kan tolka programinstruktioner och utföra bearbetning av data. Programinstruktionerna kan också lagras mer permanent i primärminnet, t.ex. då en mindre dator saknar yttre minnen.

Instruktioner och data i en dator uttrycks i allmänhet som tal i det s.k. binära talsystemet, där de enda siffrorna är 0 och 1.

Att man inte använder vårt vanliga, decimala talsystem beror på att man där måste kunna skilja på tio olika symboler, nämligen siffrorna 0-9. Det är relativt komplicerat att konstruera elektroniska kretsar och komponenter, som naturligen kan ha tio olika tillstånd, representerande de tio siffrorna. Det är mycket lättare att finna komponenter med två naturliga tillstånd. En hög elektrisk spänning, närvaron av en elektrisk laddning eller en magnetisk fläck, magnetisering i en viss riktning etc. kan representera 1, motsatsen kan representera 0.

För övrigt är binära tal uppbyggda på samma sätt som decimala. I båda fallen är siffrorna "värda" mer ju längre åt vänster de står i talet. I ett decimalt tal är varje siffra värd tio gånger så mycket som en likadan siffra ett steg längre åt höger. I ett binärt tal är den bara värd två gånger så mycket. Binära tal blir ungefär tre gånger så långa som motsvarande decimala tal.

Den binära representationen är således anpassad till egenskaperna hos en dators elektroniska komponenter och bearbetningen kan därför ske snabbt. Den binära representationen används inte bara för instruktioner och siffror

utan även för bokstäver och andra symboler (jämför Morsealfabetets binära uppbyggnad). Varje siffra och bokstav som vi t.ex. ser på en dataterminal är således i själva datorsystemet representerad av kombinationer av binära nollor och ettor. I ett datorsystem används ofta olika representationsformer för olika enheter för att bearbetningen och lagringen alternativt in-/utmatningen skall bli så effektiv som möjligt. En inte oväsentlig del av bearbetningen i en dator går därför åt till att översätta mellan olika representationsformer.

I ett datorsystem ingår vanligen en eller flera s.k. *yttre minnesenheter* ("sekundärminnen"), t.ex. magnetbandstationer eller skivminnen dvs. grammofonskiveliknande anordningar, där data i allmänhet lagras magnetiskt som på magnetband. I de yttre minnena kan man till lägre kostnad lagra väsentligt större mängder data än i primärminnet men det tar å andra sidan längre tid för centralenheten att komma åt dessa data och de måste läsas in i primärminnet innan de kan bearbetas/tolkas som instruktioner. Den tekniska utvecklingen gör emellertid att den ekonomiska övre gränsen för primärminnets storlek snabbt förskjuts uppåt, varför det som i dag lagras i yttre minnen i morgon kanske får rum i primärminnet.

Gränsen mellan yttre minnen och in- och utmatningsenheter är i viss mån flytande. Att stansa data i hålkort och skriva dem på magnetband kan ha samma syfte, nämligen att senare kunna läsa dessa data tillbaka till primärminnet. Ändå betraktas hålkortsstansen vanligen som en utmatningsenhet medan bandstationen ofta anses som ett yttre minne.

Den minsta enheten i en dators minne är således en binär etta eller nolla. Varje sådan minnesposition brukar benämnas en *bit*. En dators primärminne består normalt av ett antal hundra tusen eller miljoner bits, men för att beskriva storlek på program eller på lagrade datamängder används ofta begreppet *bytes*. En byte motsvarar 8 bits. Ettusen bytes (närmare bestämt 1 024) benämns ofta kilobytes (Kbytes) och en miljon bytes (närmare bestämt 1 048 576) betecknas ofta megabytes (Mbytes). En kvalificerad persondators primärminne är normalt på några hundra kilobytes medan sekundärminnena rymmer upp till några tiotal megabytes. För databaser på större datorer kan man komma upp till storlekar på flera gigabytes (1 000 000 000 bytes).

Maskinvara och programvara

De apparater m.m., som beskrivits ovan, dvs. de delar av ett datorsystem som består av elektroniska komponenter, ledningar, plåt m.m., kallas gemensamt för *maskinvara* ("hardware", ibland "hårdvara").

Maskinvaran i en dator är generell och mångsidigt användbar. Den kan fås att utföra bearbetning, datalagring och kommunikation av vitt skilda slag. Vad den kommer att göra bestäms av instruktioner, som liksom data lagras i datorns inre och yttre minnen. En samling av sådana instruktioner kallas som tidigare nämnts för ett datorprogram.

Begreppet *programvara* ("software", ibland "mjukvara") kan sägas omfatta såväl själva programmet (programinstruktionerna) som tillhörande dokumentation för användare och för personal som skall handha och sköta driften av programmet. Ibland innefattas i begreppet "software" också t.ex. service och utbildning.

Datorteknikens framgångar beror i hög grad på samspelet mellan maskinvara och programvara. Maskinvaran är generell men samtidigt besvärlig att ändra eller anpassa till nya tillämpningar. Anpassning och specialisering görs i stället i programvaran, som är lättare att ändra eller byta ut. Maskinvara och programvara är båda lika nödvändiga för att ett datorsystem skall kunna fungera.

Åtskillnaden mellan maskinvara och programvara var från början både begreppsmässig och fysisk. Fysiskt kan gränsen numera te sig otydlig. Man kan nämligen ta ett färdigt program och lagra det i ett minne, s.k. ROM ("read-only memory"), redan då minneskomponenterna tillverkas, och sedan koppla in dessa i en dator på samma sätt som andra elektroniska komponenter. Programmen i denna form kan inte längre ändras, och ett utbyte är liktydigt med ett komponentbyte. Dessutom förekommer minneskomponenter som är programmerbara med särskilda hjälpmedel, s.k. PROM (Programmable Read Only Memory). Man brukar här tala om "firmware", som ett mellanting mellan "hardware" och "software". Begreppsmässigt är dock programmen fortfarande program, nämligen de instruktioner, som bearbetningsenheten hämtar i minnet och utför.

En ytterligare anledning till datorteknikens framgångar är att instruktioner kan lagras i datorns minne på precis samma sätt som data. Datorn kan ibland bearbeta instruktioner som om de vore data eller tolka data som om de vore instruktioner. Ett program kan också vara så utformat att datorn förändrar programmets egna instruktioner eller instruktionerna i andra program eller läser in nya instruktioner. Allt detta ger datortekniken utomordentligt stor flexibilitet.

Datorprogram har i väsentliga avseenden karaktär av produkter, trots att de är immateriella, och de är som framgått ovan lika nödvändiga som maskinvaran för att datorsystem skall bli funktionsdugliga. På grund av denna kombination av egenskaper ställer de speciella krav på rättssystemet. Som närmare utvecklas i det följande har man på 1970- och 1980-talen också i allt större utsträckning, både på det nationella planet och inom de internationella mellanstatliga organisationerna inom FN-systemet, börjat uppmärksamma frågorna om det immaterialrättsliga skyddet i sammanhanget.

Programvaruteknik

Konkurrerande maskinvara i konventionella datorer skiljer sig funktionellt tämligen litet åt. De mest unika egenskaperna i ett datorsystem bestäms därför i hög grad av den programvara som datortillverkaren utvecklat eller

som kunden kan köpa från fristående programtillverkare eller som kunden själv utvecklar.

Det finns två huvudkategorier av program, nämligen *systemprogram* och *tillämpningsprogram* (även kallade "applikationsprogram"). Repertoaren av instruktioner för en dator är egentligen mycket begränsad och omfattar normalt bara något hundratal instruktioner, vilket kan jämföras med en treårings ordförråd men på en mycket lägre abstraktionsnivå. En dators mångsidighet och kapacitet beror därför på dess förmåga att snabbt utföra de primitiva funktioner som återfinns i de program som styr bearbetningen. För att t.ex. flytta en viss del av innehållet i primärminnet till viss plats i ett sekundärminne fordras ofta att flera tusen instruktioner utförs. Om man för att kunna utnyttja ett program önskar överföra det från ett sekundärminne till primärminnet kan det ibland fordras att flera hundratusen instruktioner utförs. Det finns en lång rad liknande funktioner som utförs på bråkdelen av en sekund och som i stort sett varje program behöver utnyttja. För att varje program inte skall behöva innehålla alla de instruktioner som fordras finns det till varje datasystem generella systemprogram vars funktioner utnyttjas i de mer specifika programmen. I själva verket återfinns huvuddelen av det antal instruktioner som genomlöps i en dator i de systemprogram som utnyttjas.

I datorernas barndom var dessa systemprogram mycket enkla och primitiva, varför den enskilde programmeraren måste skriva många programinstruktioner för till synes mycket enkla funktioner. I takt med att alltmer avancerad systemprogramvara tillhandahålls av datortillverkaren eller av fristående programföretag förenklas den enskilde programmerarens skrivande av program. I dag utgörs större delen av alla instruktioner som en vanlig programmerare skriver av referenser till de systemprogram som datorn använder sig av.

En viktig kategori av systemprogram är *operativsystem* som bl.a. generaliserar ett antal ofta förekommande funktioner (som t.ex. flyttningar mellan olika enheter i datorsystemet eller igångsättande av program och kontroll av att dessa program kan arbeta till synes parallellt trots att datorn endast kan utföra en instruktion samtidigt). En annan kategori av systemprogram är de som sköter mer avancerad lagring och återsökning av information i en databas, *databashanterare*, och den programvara som hanterar kommunikationen med terminaler och andra datorer, *kommunikationsprogram*. Systemprogram är således oberoende av den tillämpning som datorsystemet skall utnyttjas för. Oberoende om det gäller system för att hantera ett grossistföretags orderadministration eller en banks inlåningskonton så kan samma systemprogram användas. För att utföra just de funktioner som grossistföretaget eller banken fordrar behövs däremot ett tillämpningsprogram.

På initiativ av datorns driftspersonal eller därför att en användare via sin terminal efterfrågar en viss funktion startar operativsystemet ett tillämpningsprogram. Detta nyttjar i sin tur en rad funktioner i operativsystem,

databashanterare, kommunikationsprogram och andra systemprogram.

Bearbetningen i en dator utförs i praktiken av en rad hierarkiska funktioner där dator-/terminalanvändarens önskade funktioner tolkas av ett eller flera tillämpningsprogram vars instruktioner översätts till funktioner i de systemprogram som finns tillgängliga i den dator där tillämpningsprogrammet skall användas. Funktionerna i ett systemprogram översätts i sin tur till datorns primitiva instruktioner eller till funktioner i andra systemprogram (en databashanterare utnyttjar t.ex. en rad funktioner i operativsystemet). I sin tur innebär detta att ju fler funktioner som systemprogrammen innehåller desto enklare blir det att utveckla tillämpningsprogram.

Ett program kan bestå av alltifrån några tiotal till flera hundra tusen programrader. Programrader kan t.ex. beskriva hur bearbetningen av de data som lästs in till primärminnet skall bearbetas med matematiska operationer eller hur data skall omvandlas för att passa datorrepresentationen för den utmatningsenhet eller lagringsenhet till vilken data skall flyttas. En programrad kan också definiera formatet på de in- och utdata programmet skall använda sig av eller specificera de parametrar/styrande variabler som omgivande program (t.ex. operativsystem eller datasystem) behöver.

För att göra större program överblickbara och möjliga att utveckla för flera programmerare samtidigt delas normalt ett program/programsysteem upp i flera program eller programmoduler som utnyttjar varandra genom instruktioner till operativsystemet och som överför data mellan sig via primärminnet. Ett större program är således i praktiken ett programsysteem uppbyggt av flera mindre samverkande program.

De primitiva instruktioner som en dator kan tolka är anpassade till maskinvaruteknologin. Detta innebär som nämnts bl.a. att instruktionerna är representerade i binär form för att tolkningen och utförandet av instruktionerna skall gå tillräckligt snabbt. Varje instruktion består således av ett antal nollor och ettor. Det är självklart svårt för en programskapare att skriva sitt program i ett sådant språk.

Datorprogram måste oftast även utnyttja funktioner i systemprogram från datortillverkaren och från andra programtillverkare. Detta har den konsekvensen att möjligheterna att utnyttja ett program för datorfabrik med sinsemellan olika systemprogram försvåras och skapar dessutom ett starkt beroende mellan olika programtillverkares produkter. En enskild programprodukt på några tusen programrader kan förutsätta tillgång till andra program omfattande miljontals programrader. Konsekvenserna av detta blir att den programvara som utvecklats för massförsäljning blir mer och mer inriktad mot datormodeller som redan har en stor marknad. Mindre datortillverkare får allt svårare att hävda en egen utvecklingslinje och går mer och mer in för att utveckla datorer som är kompatibla med de stora leverantörernas produkter, dvs. utvecklade så att samma systemprogram kan användas på de båda fabrikaten. De marknadsledande datortillverkarna skapar i realiteten en standard inom programvaruområdet genom de systemprogram som de själva utvecklar eller tillhandahåller från andra

programtillverkare. En konsekvens av den nu nämnda utvecklingen är ett ökat intresse för att standardisera inte bara programspråk utan även de systemprogram som programmeraren skall arbeta under och tillsammans med.

Kostnaderna för programvara stiger alltmera. För att till en rimlig kostnad säkra tillgången till programvara kräver datorköparna numera fler färdiga programprodukter och allt kraftfullare utvecklingshjälpmedel i form av systemprogramvara. Till dessa utvecklingshjälpmedel hör *programgeneratorer* där programinstruktionerna skrivs i ett mer tillämpningsorienterat språk och där det är lättare att utnyttja de avancerade systemprogramfunktionerna.

Med programgeneratorer införs ytterligare en nivå i programhierarkin. Programgeneratorer översätter instruktionerna från programmeraren till programrader i ett av de standardiserade programspråken. Dessa programframställda programrader översätts i sin tur i ett eller flera steg till ett datorläsbart format. Med avancerade programgeneratorer kan programutvecklingen göras effektivare och vidare kan vissa skillnader i olika datormodellers maskinvara, programspråk och systemprogramvara överbryggas. Ett och samma ursprungsprogram kan således översättas till olika instruktioner beroende på vilken dator och vilken systemprogramvara det är avsett att användas för.

I programgeneratorer och de andra typerna av översättningsprogram för programspråk används således programrader som indata. Även ur andra aspekter behandlas program ofta som vilka andra data som helst som en dator bearbetar och lagrar. De flesta programmerare utför en stor del av sitt arbete framför en bildskärmsterminal där de skriver in sina programrader, beordrar översättning till maskinläsbar form, testar programmet, rättar till fel i detta och lagrar det. Till skillnad från andra terminalanvändare kan således programmeraren ändra sina egna program och tillföra nya sådana i den dator han arbetar emot. De sålunda utvecklade programmen lagras i datorns sekundärminne och där kan de behandlas som övriga data i en databas. Sålunda kan exempelvis en persondator utnyttja en databas via telenätet både för att hämta in de data som skall utnyttjas och hämta in data i form av ett program som skall utnyttjas i persondatorn. De rader som ett program innehåller kan i sin ursprungsform således lagras, återsökas, ändras och transporteras på samma sätt som annan textinformation i ett data-system.

Programvaruframställning

En programskapares uppgift går ut på att skapa det program som skall utföra en viss specificerad uppgift. Som underlag för sitt arbete har han en mer eller mindre detaljerad specifikation av vad programmet förväntas utföra och vilka in- och utdata som programmet skall använda respektive lämna ifrån sig.

Kravet på kreativitet och på kunskaper om teknik och om problemområdet varierar mycket för olika typer av program liksom tidsåtgången för programutvecklingen. Också inom ett enskilt programsystem är variationerna stora. Det kan exempelvis hända att det helt unika med en viss programprodukt representeras av en bråkdel av programraderna.

En stor del av en programskapares arbete består av att testa de situationer som kan inträffa när programmet skall användas. Trots mycket testarbete med åtföljande justeringar av programmet är det få om ens några större program som är helt felfria, och detta trots att programmet har använts under flera år och av tusentals användare. Kombinationerna av indata är ofta så många att det är omöjligt att från början täcka in alla situationer som ett program kan hamna i. Många programköpare kräver därför att leverantören skall tillhandahålla en underhållsservice som bl.a. innebär att köparen löpande förses med nya, mer felfria versioner av programmet.

Programvaruindustrin

Programvaruindustrin består dels av programutvecklingsavdelningar hos tillverkare av elektroniska apparater av olika slag, dels av fristående tillverkare av programvara. Datortillverkarna säljer normalt sina programprodukter genom egna organisationer, medan en stor del av de fristående programtillverkarnas produkter går till datortillverkarna och andra återförsäljare, som i sin tur sköter kontakten med den slutlige utnyttjaren av produkten.

De program som skapas inom programvaruindustrin är antingen specialutvecklade program för användarens (oftast ett företag) specifika behov eller för en speciell produkt eller också programprodukter som finns i kopior hos andra företag och används även av dessa. Det är dock inte ovanligt att programprodukter från början är utvecklade för ett visst företag eller för ett visst ändamål men sedan får en mera generell användning.

De företagsspecifika programmen utvecklas normalt av företagets dataavdelning eller av anlitade konsulter. Det är emellertid numera allt vanligare att personer som inte har databehandling som huvuduppgift utvecklar egna program i takt med att programutvecklingshjälpmedlen blir att bättre och lättare att använda.

En annan kategori, t.ex. program som utvecklas för mera allmän användning, skapas endera av tillverkarna av elektroniska apparater eller av fristående programtillverkare som utvecklar programprodukter för försäljning och utnyttjande för ett eller flera datorfabrikat. Datortillverkarna själva dominerar försäljningen av programprodukter och har främst koncentrerat sig på systemprogram. Utvecklingen går mot att maskinvaran får allt mindre betydelse för datortillverkarnas konkurrensförmåga samtidigt som datorköparna vill ha tillgång till alltmer färdiga programprodukter. Till följd härav växer programvaruindustrin i såväl omfattning som betydelse.

Ett utmärkande drag för programvaruindustrin är att man har mycket höga utvecklingskostnader, vilka normalt skall fördelas på ett stort antal kunder/programkopior, medan tillverkningskostnaderna bara utgör någon procent av produktens pris. Den låga tillverkningskostnaden beror på att det är lätt att kopiera ett program där samma teknik för lagring och överföring tillämpas som för data i en dators sekundärminne. Lättheten att kopiera gäller även de programkopior som utnyttjas och lagras hos kunderna. De tekniska kopieringsskydd som kan byggas in i en programprodukt ger ett mycket begränsat skydd som kan kringgåås med hjälp av andra programprodukter. Ett visst skydd för källprogrammet finns dock genom att kunden i allmänhet enbart får programmet i objektкод. Att utifrån detta återskapa källprogrammet, som ju visar programmets uppbyggnad m.m. är mycket arbetskrävande för åtminstone ett större program.

Innehåll

1. Inledning
2. Bakgrund
3. Syfte
4. Metod
5. Resultat
6. Diskussion
7. Slutsatser
8. Referenser
9. Bilagor
10. Sammanfattning
11. Källprogrammet
12. Appendix
13. Övrigt

Bilaga 2

Sammanställning av regeringens besvärssärenden enligt lagen om TV-övervakning

Innehåll

1	Idrottsanläggningar	193
2	Restauranger och hotell	193
3	Banker	194
4	Industrianläggningar	196
5	Polisstationer	199
6	Mindre och medelstora butiker	200
7	Bensinstationer	202
8	Utställningslokaler	202
9	Kyrkor	203
10	Sjukhus	204
11	Konferenslokaler	206
12	Andra myndigheter	206
13	Övriga bevakningsobjekt	207

1 Idrottsanläggningar

I två ärenden (1982-06-03), dnr 432-82 och 1982-12-16, dnr 2347-82) behandlas sökandenas besvär över vägrade tillstånd till övervakning av idrottslokaler.

Det första ärendet upptar en ansökan om tillstånd att med åtta TV-kameror bevaka en större inomhusanläggning. Länsstyrelsen medgav bruk av endast en kamera för övervakning av entrén till anläggningen. Efter överklagande beslöt regeringen att medge sökanden att bruka ytterligare två kameror för bevakning av korridorerna utanför anläggningens idrotts-hallar. Beslutet motiverades med bl.a. att riskerna från integritetssynpunkt var mindre framträdande när det gällde korridorerna än när det gällde idrottshallarna och att sökanden hade ett beaktansvärt intresse av övervakningen.

Det andra ärendet avsåg en ansökan om tillstånd till övervakning av badminton- och tennishall för att personal vid informationsdisken/kassan skulle få upplysning om vilka spelplaner som var lediga respektive upptagna. Länsstyrelsens avslagsbeslut ändrades inte efter besvär till regeringen.

2 Restauranger och hotell

I tre ärenden (1983-04-28, dnr 1882-82, 1984-01-19, dnr 1947-83 och 1985-09-26 dnr 964-85) var det fråga om tillstånd som hade meddelats för övervakning med fasta kameror av ingångar och entréhallar till restauranglokaler.

I de två första fallen var ändamålen med övervakningen att personal skulle uppmärksammas på när gäster anlände till lokalen. I sina besvär anförde JK bl.a. att något klart behov av kamerorna inte förelåg. Regeringen biföll besvären samt yttrade att TV-övervakning av restauranglokaler innebär risker från integritetssynpunkt och endast bör få förekomma då särskilda omständigheter föreligger.

I det tredje fallet hade sökanden medgetts tillstånd att med den fasta kameran förutom entrén bevaka obemannad garderob och uthyrt skyltutrymme för att – enligt utredningen i ärendet – motverka stölder och spara in personal. I besvären framhöll JK att sökandens skäl inte var av den art att tillstånd ändå borde ges. Regeringen biföll besvären med samma motivering som i de två föregående fallen. – Det kan anmärkas att själva restauranglokalen i detta fall låg i källarplanet medan övervakningsområdet och kameraplacering var i entréplanet. Tillstånd till att bruka en kamera för bevakning av nödutgång/varuintag i källarplanet berördes inte av besvären.

I ett ärende (1983-04-28, dnr 1982-82) upptogs frågan om tillstånd – efter föreslagna ändringar – att med kamera mellan kl. 24.00 och 06.00 bevaka område vid beställningsdisk i enmansbetjänad matsal. Regeringen biföll

JK:s yrkande att tillståndet skulle upphävas. Regeringen ansåg att kameran inte var erforderlig för angivet ändamål.

En form av övervakning (ärende 1985-10-10, dnr 765-85), som JK i yttrande betrakade som synnerligen integritetskränkande, avsåg att med övervakningskamera kontrollera att personer, som uppehöll sig i bowlinghall, hade uppnått åldern 16 år. Regeringen avslag sökandens besvär.

I ett annat fall (ärende 1986-01-23, dnr 1896-85) avslag regeringen besvär över länsstyrelsens vägran att tillåta sökanden använda en kamera för bevakning av området vid en s.k. menytafva, en personalingång och ett varuuttag. Sökanden drev en s.k. "Drive Through" restaurang, där kunderna körde i sina bilar runt restaurangbyggnaden i en slinga och betjänades utefter denna. I sitt yttrande i ärendet hänvisade JK till att övervakning av bilkö till tvätthallar vid en bensinstation inte hade godtagits som övervakningsändamål. JK ansåg att, trots att sökanden åberopat säkerhetsskäl och rånrisk, det huvudsakliga ändamålet med övervakningen var att underlätta betjäningen av kunder. JK framhöll att såväl förare och passagerare i de köande bilarna som gående till och från restaurangen skulle omfattas av övervakningen samt att övervakningsbehovet inte var av den styrka att tillstånd borde ges.

I två ärenden, (1983-11-24, dnr 639-83 och 1986-01-23, dnr 783-85) som rörde övervakning inom och utom hotellbyggnad med fasta kameror har regeringen prövat vad som skall förstås med allmän plats enligt lagens 4 §.

Det första ärendet, som prövades efter besvär av sökanden, gällde tillstånd att från monitor i en hotellentré via fast kamera i annexbyggnad fjärrmanövrera portlåset i byggnadens vestibul. Ändamålet med övervakningen – som även omfattade ett mindre område utanför byggnaden – var bl.a. att kontrollera att obehöriga inte tog sig in i byggnaden.

Det andra ärendet, som prövades efter besvär av JK, gällde tillstånd att med fast kamera övervaka in- och utpassering genom ett hotells sidoentré för att förhindra obehöriga tillträde till hotellets rumsdel.

JK avstyrkte bifall till besvären i det första ärendet samt yrkade att länsstyrelsens beslut skulle upphävas i det andra. I båda ärendena uttalade regeringen att utredningarna inte ansågs visa att vestibulen respektive entréhallen utgjorde sådan allmän plats som får övervakas endast efter tillstånd. Regeringen uttalde vidare i ärendet beträffande vestibulen att för övervakning av området utanför annexbyggnaden krävdes tillstånd men att sökandens intresse av övervakningen – jämfört med det intrång i enskildas personliga integritet som övervakningen kunde leda till – inte ansågs så starkt att tillstånd ändå borde meddelas.

3 Banker

På ansökan av en bank i centrala Stockholm om tillstånd att bruka en rörlig kamera, försedd med zoomoptik för övervakning av bl.a. värdetransporter

per bil till och från bankens huvudkontor (ärende 1978-10-20, dnr 1119-78), medgav länsstyrelsen att kameran fick brukas för angivet ändamål på villkor att kameran inte var rörlig i sid- och höjdled och var försedd med fast objektiv.

I ärendet hade upplysts att området för vilket övervakning begärts omfattade ca 20 m åt vardera hållet av en mindre trafikerad gränd samt fönster och ingångar till bankens fastigheter belägna på ömse sidor av gränden. Därutöver kunde kameran överblicka gång- och körtrafik som passerade vid grändens mynningar. Under utredningen av besvärärendet föreslog både länsstyrelsen och JK att övervakningsändamålet, i förhållande till risken för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet, borde kunna tillgodoses med ytterligare ett antal fasta kameror, försedda med fasta objektiv och med en begränsning av upptagningsområdet till ingångarna till sökandens fastigheter. I ett yttrande från bankinspektionen anfördes bl.a. att en begränsning av övervakningen till enbart ingångarna till bankens fastigheter med fasta kameror skulle kunna allvarligt försämra möjligheterna att förhindra svåra brott. Vid övervägande av tillståndsfrågan fann regeringen att banken hade ett så beaktansvärt intresse av att få bevaka det angivna området med en rörlig kamera, försedd med zoomoptik, att intrånget i enskildas personliga integritet inte kunde anses otillbörligt. I sitt beslut hade regeringen beaktat dels att banken sedermera hade begränsat kamerans rörlighet på så sätt att endast själva gränden kunde övervakas, dels att – enligt uppgift – allmänheten i mycket ringa omfattning utnyttjade gränden.

Frågan om tillstånd för bank att spela in upptaget material med övervakningskamera har prövats av regeringen i några ärenden. Ett exempel härpå utgör ett ärende (1983-04-28 dnr 2560-83) där en sparbank på besvär av JK inte medgavs rätt till inspelning i samband med TV-övervakning under icke expeditionstid av bankens entréhall. Ändamålet med övervakningen var att förhindra skadegörelse på minutenkortautomater och på konstverk samt att förhindra att obehöriga uppehöll sig i hallen. I sitt beslut gjorde regeringen följande principiella uttalande: Möjligheten att bevara och ge spridning åt material som tas upp med övervakningskamera kan innebära särskilda risker från integritetssynpunkt. Inspelning av sådant material bör därför endast få förekomma då särskilda omständigheter föreligger. I ärendet hade banken inte visat att sådana omständigheter förelåg. – Av JK:s yttrande i ärendet framgår att denne inte hade något att erinra mot tillstånd till enbart TV-övervakning i entréhallen.

En fråga som anknyter till rätten att spela in upptaget material är vilka föreskrifter som skall gälla för lagringstid och avspelning. Frågan har behandlats av regeringen (1983-11-10, dnr 1304-83) efter besvär av en bank, som hade getts tillstånd till inspelning med fem fasta kameror för övervakning av banklokalen. Tillståndet hade av länsstyrelsen förenats med föreskriften att inspelat material fick spelas av endast om brott begåtts eller misstanke om brott förelåg. Efter påpekande från JK meddelade länsstyrel-

sen genom tilläggsbeslut att inspelat material fick förvaras högst en vecka från inspelningstillfället och att endast tjänstgörande bankdirektör eller säkerhetschef jämte representant för polismyndighet fick närvara vid avspelningen. Banken överklagade tilläggsbeslutet och yrkade att inspelade band skulle utraderas (avmagnetiseras) senast 11:e arbetsdagen efter inspelningstidpunkten och att direktör eller säkerhetschef från fall till fall skulle få avgöra vem eller vilka av sparbankens tjänstemän som skulle närvara vid avspelning förutom de av länsstyrelsen angivna personerna. Till stöd för yrkandet anförde banken bl.a. att lagringstiden för inspelade band var alltför kort med hänsyn till att rekognoseringen före rån som regel sker i god tid före planerat brott och att det var naturligt att tjänstgörande expeditionstjänstemän i samband med bandavspelning fick närvara vid identifiering av för brott misstänkt person. Som ytterligare skäl angavs att övervakningssystemet kunde bidra till att förhindra sådana oegentligheter som exempelvis checkbedrägerier genom att eventuell bedragare skulle kunna identifieras på bild. Bankspektionen tillstyrkte bankens besvär och yttrade bl.a. att avspelning vid brott borde ske inför alla banktjänstemän som berördes av brottet. Inspektionen ansåg även att – eftersom stor snabbhet är erforderlig i sådana situationer – man inte skulle behöva vänta med avspelning till dess att bandet formellt överlämnats till polisen. I ärendet motsatte sig JK att banken medgavs ett så omfattande inspelningsförfarande som begärts och som innebar att i huvudsak alla bankkunders besök spelades in. JK hänvisade till att banker, som beviljats tillstånd till TV-övervakning jämte inspelning av bilder i regel får starta apparaturen vid rån eller misstanke därom samt att inspelat material får granskas endast av bankens säkerhetschef och att material, som inte hade överlämnats till polismyndighet, får bevaras högst en vecka.

I sitt beslut anförde regeringen sammanfattningsvis följande. Med hänsyn till de särskilda risker från integritetssynpunkt som är förenade med rätten att spela in bilder måste i regel tillståndshavarens rätt att bevara och spela upp materialet begränsas. Utredningen visade att en viss förlängning av tiden för bevarande av inspelat material skulle kunna medföra väsentliga vinster i brottsbekämpande hänseende. Utan risk för otillbörligt integritetsintrång ansågs banken kunna få tillstånd att bevara inspelat material under två veckor efter inspelningstillfället. Polismyndighets och domstols rätt enligt rättegångsbalken att förfoga över inspelat material inskränks inte av föreskrifter, som meddelats med stöd av lagen, och som begränsar rätten att ta del av inspelat material. Behovet av att kunna spela av materialet i samband med bl.a. brottsutredning och rättegång ansågs tillräckligt tillgodosett genom länsstyrelsens överklagade beslut.

4 Industrianläggningar

Inom denna grupp finns ett flertal ärenden som handlar om av länsstyrelserna meddelade tillstånd till övervakning med rörliga kameror av områden vid

grindar till industrianläggningar. På besvär av JK har regeringen som regel förordnat att kamerornas rörlighet i höjd- och sidled skall begränsas så att allmänna vägar, gator och andra platser, som är upplåtna för allmänheten, inte kommer i kamerornas blickfång, såvida inte sökanden har beaktansvärda skäl för att övervaka sådana platser.

I ett ärende (1979-06-07, dnr 1577-78) hade sökanden fått tillstånd att vid en fabriksanläggning bruka bl.a. en rörlig kamera för övervakning av en industriport och parkeringsplatser utanför denna. Mot JK:s yrkande att kamerans rörlighet skulle begränsas så att del av koloniområde och allmän väg inte kunde övervakas med kameran, invände sökanden att ett sådant arrangemang tekniskt inte gick att genomföra utan att den rörliga kameran byttes ut mot fyra-fem fasta kameror, vilket skulle innebära bl.a. att vaktpersonalen skulle få övervaka allt för många monitorer. Sökanden anförde att det intrång i den personliga integriteten, som kamerans svepning över allmänt område mellan porten och parkeringsplatserna förde med sig, var negligerbart jämfört med att den försämrade övervakningen kunde medföra ökad olycksfallsrisk vid porten samt stöld av och skadegörelse på de anställdas fordon. Regeringen, som biföll JK:s besvär, ansåg att sökanden inte visat att sådana särskilda omständigheter förelåg att övervakning av den allmänna vägen och koloniområdet kunde accepteras.

I ett ärende (1979-08-09 dnr 521-78) som även det gällde övervakning av parkeringsplatser, hade länsstyrelsen medgett ett större järnverksbolag att för ändamålet bruka tre rörliga kameror med zoomobjektiv. I sina besvär yrkade JK att länsstyrelsens beslut skulle kompletteras med föreskrifter om att kameraövervakningen inte fick avse bolagets bostadsfastigheter och två allmänna vägar. Bolaget framhöll att de många stölderna av bilar och delar från bilar uppställda på parkeringsplatserna efter tillkomsten av TV-övervakning i det närmaste hade upphört. Bolaget förklarade att två kameror automatiskt kunde stängas av när de svepte över vägarna, om detta ansågs nödvändigt. Vidare kunde man begränsa den tredje kamerans rörlighet så att bostadsfastigheterna inte syntes vid närbildszoomning. Bolaget angav slutligen att hyresgästerna i ett yttrande till bolaget uttalat att något intrång i deras personliga integritet inte uppkom vid TV-övervakningen. JK vidhöll besvären men hade inget att erinra mot att kamerorna fick brukas under förutsättning att länsstyrelsens beslut kompletterades med föreskrifter om de föreslagna inskränkningarna. JK ansåg att hyresgästernas inställning till TV-övervakningen inte var av större betydelse eftersom nya hyresgäster kunde ha motsatt uppfattning om integritetsintrånget. Regeringen biföll JK:s besvär med motiveringen att bolaget inte hade visat att sådana skäl förelåg att övervakningen av bostadsfastigheterna och vägnarna kunde godtas.

I ett annat ärende (1979-10-18, dnr 640-79) behandlas frågan om ett större företag, som inom sin anläggning utförde produkt- och utvecklingsarbeten, kunde medges något större övervakningsområde vid körgrind med hänsyn till att man av konkurrensskäl ville hemlighålla sin verksamhet.

Länsstyrelsen hade meddelat företaget tillstånd att bruka rörlig kamera med zoomobjektiv för ID-kontroll och fjärrmanövrering av grinden. Med kameran kunde också motorfordon, cyklister och gående övervakas på allmän väg intill grinden. Enligt JK:s uppfattning var det inte behövt att vägen övervakades för angivet ändamål och i vart fall behövdes inte mer än en mycket liten del av vägen övervakas. JK yrkade att länsstyrelsens beslut skulle kompletteras med föreskrifter som begränsade kamerans vridbarhet så att endast grindpartiet samt in- och utfarten genom grinden kunde övervakas. Regeringen biföll JK:s yrkande.

Samma företag som i föregående ärende hade i ett ärende (1979-10-18, dnr 639-79) av länsstyrelsen medgetts rätt att vid sina anläggningar i centrala Eskilstuna med rörlig kamera, försedd med zoomobjektiv, övervaka in- och utpassering genom kör- och järnvägsgrindar på ömse sidor om allmän gata, som gick genom fabriksområdet, samt en parkeringsplats. Livlig trafik förekom med bolagets truckar mellan industriområdena. Av länsstyrelsens yttrande framgår att även annan trafik förekom till och från områdena medan gatan i övrigt inte användes av trafikanter i sådan omfattning att den personliga integriteten skulle trädas för när i någon nämnvärd omfattning. Enligt länsstyrelsen hade övervakningsanläggningen vid besiktning visat sig ha en stor funktion att fylla för företaget och det ansågs nödvändigt att vakten fick en sammanhängande bild av ut- och inpasseringen genom de skilda kör- och järnvägsgrindarna; säkra passeringar kunde därigenom åstadkommas över gatan vilket var till stor fördel för allmänheten. Länsstyrelsen ansåg dock att JK:s talan kunde tillstyrkas såtillvida att kamerans rörlighet ytterligare begränsades så att upptagningsområdet kom att omfatta endast själva grindarna och avsevärt mindre del av gatan än tidigare. För övervakningen av parkeringsplatsen föreslog länsstyrelsen en separat fast kamera. Regeringen beslöt att tillståndet till övervakningen skulle förenas med föreskrifter som begränsade kamerans vridbarhet i enlighet med länsstyrelsens yttrande.

Ett bolag med tillverkning av elektronisk utrustning hade i ett ärende (1982-01-14, dnr 2375-81) medgetts rätt att bruka fyra rörliga övervakningskameror med zoomobjektiv för bevakning av fabriksområde och behörighetskontroll vid in- och utpassering av fordon och personal i syfte att förhindra att fabriken utsattes för intrång av obehöriga, spioneri eller sabotage. I sina besvär yrkade JK, såsom han slutligen bestämde sin talan, att kamerornas rörlighet skulle begränsas så att endast så stora delar av gatumark eller annan för allmänheten upplåten mark kunde bevakas som behövdes för att kontrollera in- och utfart. JK anförde att, om det var behövt att bevaka vissa fasader, kamerorna borde kunna placeras så att önskat resultat uppnåddes utan att också gatan övervakades. Av utredningen i ärendet framkom att bolaget var ett s.k. krigsviktigt företag. Enligt bolaget var annan gatutrafik än den som angick verksamheten ringa i området. I sitt beslut tillät regeringen bolaget att bevaka fasaderna med hänsyn till att intresset av bevakningen var beaktansvärd i jämförelse med

integritetsintresset. Viss inskränkning skulle ske av bevakningsområdet enligt bolagets eget förslag. Beträffande övervakningsområdet för in- och utpasseringar ansåg regeringen att bolaget inte visat att sådana särskilda omständigheter förelåg som motiverade övervakning av annan gatumark än den som låg i omedelbar anslutning till grindarna. – Det kan här anmärkas att enligt bolagets uppgifter i ärendet man hade kommit överens med personalorganisationerna att under arbetstid kamerorna för bevakning av grindar endast trädde i funktion sedan den som önskade passera respektive grind tagit kontakt med vaktpersonal via porttelefon. Kamerorna var försedda med optisk indikering, när de var i drift. Därigenom blev tiden för övervakning av allmänt område under dygnet mycket kort.

I ett ärende (1985-09-26, dnr 1094-85) ansåg regering att ett företag i Malmö inte hade visat att det hade klart behov av att övervaka en nödutgång från sin fabrik och att inget i utredningen motsade att ändamålet med övervakningen kunde uppnås på andra, mindre ingripande sätt. Ändamålet med övervakning var att förhindra otillbörligt uttag av varor genom nödutgången, som enligt brandmyndighets beslut inte fick vara låst inifrån. En fast kamera hade placerats 10 m från utgången. Med hjälp av kameran kunde en vakt via monitor bevaka dörren till utgången och en trottoar i omedelbar närhet av dörren.

5 Polisstationer

De tre ärenden (1978-06-29, dnr 635-78, 1979-01-11, dnr 1605-78 och 1979-08-30, dnr 1240-79), som regering hittills har avgjort rörde sig alla om tillstånd för att bevaka in- och utpassering till och från polishusbyggnader. Frågan i det tredje ärendet – som gällde även bevakning av en parkeringsplats – prövades av regeringen vid två tillfällen.

Det första ärendet avgjordes efter besvär av JK. Länsstyrelsen hade medgett en polisstyrelse tillstånd att med rörlig kamera, försedd med zoomobjektiv, bevaka in- och utfarten till polishusets garage. JK anförde bl.a. att större delen av vardera sex ingångar till bostadsfastigheter, belägna på motsatta sidan polishuset, kunde övervakas med kameror. Enligt JK var det förhållandet oacceptabelt från integritetssynpunkt. Regeringen beslöt att tillståndet skulle förses med sådana föreskrifter att fastigheterna inte kunde övervakas och att visa ärendet åter till länsstyrelsen.

I det andra ärendet anförde en polisstyrelse besvär över länsstyrelsens beslut att medge tillstånd till endast i sidled rörlig kamera med zoomoptik för att från säkerhetssynpunkt övervaka in- och utpassering till och från bl.a. arrestintag och garage. Länsstyrelsen föreskrev att fasaden och ingångarna till ett rådhus inte fick beröras av bevakningen. Polisstyrelsen framhöll i besvaren att det var nödvändigt att kameran också fick vara rörlig i höjdlid med hänsyn till att polishuset var anlagt i olika nivåer och att garageportarna till huset var belägna på ytterligare en lägre nivå. Rege-

ringen biföll besvären som hade tillstyrkts av JK och länsstyrelsen. Ärendet visades åter till länsstyrelsen som hade att utforma erforderliga föreskrifter.

Det tredje ärendet handlar om att en polisstyrelse genom beslut fått tillstånd att med en rörlig kamera bevaka garageinfart, arrestintag och entré till polishuset. JK anförde besvär över beslutet och yrkade att kamerans vridbarhet skulle begränsas så att endast området i omedelbar anslutning till entrén kunde bevakas. Enligt JK kunde kameran, som var försedd med zoomobjektiv, också övervaka större delen av en parkeringsplats, som delvis var upplåten för allmänheten. Om sökanden hade särskilda skäl därför yrkade JK i andra hand att övervakningsområdet skulle omfatta viss del av parkeringsplatsen. Sedan regeringen bifallit JK:s förstahandsyrkande framkom att polismyndigheten skulle få svårigheter att bevaka in- och utpasseringen genom garageporten, om regeringens beslut följdes. Efter att regeringen på nytt – på besvär av polisstyrelsen (ärende 1980-06-05, dnr 2485) – tagit upp bevakningsfrågan till prövning, medgav regeringen att kamerans övervakningsområde fick utvidgas i enlighet med JK:s andrahandsyrkande i tidigare ärende.

6 Mindre och medelstora butiker

Det kan här rent allmänt sägas att enligt länsstyrelsernas praxis, som godtagits av JK, tillstånd till TV-övervakning av olika slags detaljhandelslokaler har medgetts i stor omfattning, om övervakning av stöldbegärlig egendom har varit svår att anordna till rimliga kostnader. Om sökanden haft klart behov av TV-övervakning för skyddsändamål så har hänsynen till enskildas integritet fått stå tillbaka, förutsatt att det inte varit möjligt att övervaka allmänna områden utanför affärslokalen.

Inledningsvis skildras två senare ärenden (1985-04-11, dnr 1853-84 och 1985-12-19, dnr 1856-85) som båda redovisar regeringens bedömning av butiksinnehavarnas möjligheter att skydda sin egendom på annat sätt än genom TV-övervakning.

I det ena ärendet hade innehavaren av en butik för försäljning av radio- och TV-artiklar samt uthyrning av videofilmer fått länsstyrelsens tillstånd till att övervaka butiken med en fast TV-kamera. Till kameran hade anslutits en monitor, som var placerad i ett kontorsrum intill butikslokalen. Ändamålet med övervakningen var att skydda bl.a. stöldbegärlig egendom – videokassettband, bilstereo – och polisradioapparater från tillgrepp. Över beslutet anförde kommunen besvär och hänvisade till av fullmäktige antagna allmän principer för sina ställningstaganden till TV-övervakning inom kommunen. JK avstyrkte bifall till besvären och berörde därvid de principer som gällt för tillstånd till övervakning av butikslokaler. Regeringen som biföll kommunens besvär, uttalade bl.a. att de stöldbegärliga varorna kunde ges en mindre utsatt placering eller förses med mekaniskt eller elektroniskt stöldskydd samt att den förbindelse som innehavaren ville anordna mellan

butikslokalen och kontoret kunde ordnas på annat sätt än genom TV-övervakning.

Samma utgång blev det även i det andra ärendet, som rörde övervakning med en rörlig kamera av en fotoaffär och ett väntrum till en ateljé. Den stöldbegärliga egendomen var här bl.a. kameror – placerade bakom disk på hyllor med glasdörrar – samt film och andra fototillbehör. I sin ansökan till länsstyrelsen hade affärsinnehavaren uppgett att personalen hade svårt att se vad som hände i de olika affärslokalerna, som låg dels i gatuplanet och dels en trappa upp. Ärendet prövades av regeringen efter att affärsinnehavaren överklagat länsstyrelsens avslagsbeslut. JK tillstyrkte bifall till besvaren. I sitt beslut anförde regeringen bl.a. att det skydd, som kamerorna redan hade mot tillgrepp genom att dessa var placerade bakom glasdörrarna, ganska lätt kunde kompletteras med lås eller elektroniskt stöldskydd och att de filmrullar, som enligt vad utredningen utvisade var placerade framför disken, kunde ges en för tillgrepp mindre utsatt placering.

När det gäller sådana ändamål som att i butikslokal kunna ge bättre service har som regel tillstånd till övervakningskamera vägrats. Likaså har tillstånd vägrats om allmän väg förutom butikslokal kunnat övervakas utan att särskilda omständigheter förelåg för sådan övervakning. Exempel på det sistnämnda förhållandet utgjorde en begäran om övervakning av entrén till mynhandeln. Enligt utredningen i ärendet (1979-09-06, dnr 799-79), skulle delar av en gata komma i kamerans blickfång, vilket inte godtogs.

I ett ärende (1986-11-20, dnr 578-86) medgavs inte innehavaren av butik för försäljning av bijouterier, kosmetika o.d. tillstånd till TV-övervakning. Regeringen ansåg inte att åberopat ändamål, som i första hand avsåg förbättrad service för kunderna, hade den tyngden att det intrång i enskildas integritet som övervakningen skulle innebära, framstod som försvarligt. Inte heller av innehavaren åberopat behov av att förebygga butikstillgrepp ansåg regeringen vara tillräckligt för att motivera TV-övervakning.

I ett par fall har regeringen prövat frågan om rätt till inspelning i samband med övervakning av butiker och liknande affärslokaler. I ett ärende (1984-09-27, dnr 810-84) godtogs inte ett bolags begäran om sådan övervakning av juvelereraffär. Inte heller medgavs för järnaffär rätt att med övervakningskamera spela in bilder. I detta ärende (1982-03-11, dnr 3362-81) hade sökanden till stöd för sin begäran anfört att han genom övervakning skulle kunna undersöka hur man bäst skulle motverka stöld av vissa varor i järnhandelsbutiken.

Rätt till inspelning med övervakningskamera medgavs däremot en större auktionsfirma. I ärendet (1983-09-08 dnr 1131-83) hade firman av länsstyrelsen fått tillstånd att med 16 kameror, anslutna till en videobandspelare som omväxlande registrerade bilder från respektive kamera, övervaka firmans lokaler. Någon direktövervakning via monitor skulle inte förekomma. I sina besvär, som avsåg endast inspelning, anförde JK bl.a. att, om det givna tillståndet inte upphävdes, att liknande tillstånd inte torde kunna förvägras

butiker som saluför dyrbarheter som lätt kan stjälas. JK ansåg att en utveckling i den riktningen var oroande från integritetssynpunkt. I sitt yttrande anförde auktionsfirman att den inte själv var ägare till de föremål som ställdes ut före auktioner och att de utbudna föremålens värde kunde belysas av att försäkringarna för dem uppgick till 30 miljoner. Vidare framhöll firman att auktionsförfarandet förutsätter en långtgående undersökningsplikt från köparnas sida vilket innebär att föremålen måste exponeras på ett mera lättillgängligt sätt än i en butik. Regeringen fann att sådana särskilda omständigheter förelåg att inspelning kunde godtas. Regeringen ansåg vidare att riskerna från integritetssynpunkt var mindre framträdande med hänsyn bl.a. till att firman avsåg att spela av inspelat material endast i de fall misstanke om brott förelåg. Genom regeringens beslut bestämdes också att inspelat material fick spelas av endast vid brottsmisstanke, som har samband med firmans verksamhet och att inspelat material fick bevaras högst en vecka, såvida materialet dessförinnan inte hade överlämnats till polis- eller åklagarmyndighet i anledning av brottsmisstanke.

7 Bensinstationer

Övervakningen av tvätthallar med två fasta kameror godtogs i ett ärende (1984-04-26, dnr 3411-83) medan en kamera för övervakning av köbilden till hallarna inte ansågs erforderlig för sitt ändamål.

Sådana skäl som gällt för övervakning med TV-kamera av butikslokaler, som saluför stöldbegärlig egendom, godtogs av regeringen för bevakning av två bensinpumpar (ärende 1984-02-02, dnr 2994-83). En förutsättning för tillståndet var att övervakningen begränsades till bensinpumparna och området alldeles intill dessa.

8 Utställningslokaler

I ett ärende (1979-02-15, dnr 2885-77) avslog regeringen JK:s besvär över länsstyrelsens beslut att inte kräva tillstånd för övervakning av en obe-mannad affärslokal med en fast kamera. Med kameran bevakades entrén till lokalen och i denna utställd konst. Enligt länsstyrelsen behövdes inte något tillstånd eftersom kameran på grund av sitt skick inte medgav identifiering av personer utan den bara gav bild av "när någon rör sig". JK var av den uppfattningen att tillstånd fordrades för kameran. I ärendet diskuterades om tillståndet skulle avse endast den för tillfället använda kameran, eller om tillståndet skulle avse viss typ av kamera, som förutsattes fungera på ett normalt sätt. JK ansåg för sin del att tillståndet skulle avse viss typ av kamera, och att det var en fördel med tanke på att länsstyrelsen inte behövde ompröva tillståndet när kameran byttes ut. Regeringen lämnade JK:s besvär utan bifall och uttalade att lagens 1 § är tillämplig på TV-kamera som är anbringad så att den kan användas för personövervakning,

varmed avses att kameran medger identifiering. Enligt regeringen måste den frågan bedömas efter de vid varje tidpunkt föreliggande faktiska möjligheterna till personövervakning. Regeringen ansåg att den aktuella kameran för närvarande inte kunde användas för sådan övervakning.

I ett ärende (1986-11-20, dnr 1163-86) prövade regeringen tillstånd för en kommun att bruka två fasta kameror för övervakning av stadshusets entréhall, som användes för konstutställningar. Ändamålet med övervakningen var att kunna ha uppsikt över lokalen när utställning pågick. Regeringen som biföll besvären på talan av JK, ansåg inte att kommunen hade sådant behov av kamerorna att det intrång i de enskildas integritet, som övervakningen skulle innebära var tillräckligt motiverat. Det kan tilläggas att JK yttrat bl.a. att en konstutställning är någonting som är avsett för människors rekreation och att allmänheten vid sådana tillfällen inte bör ha anledning att räkna med att bli TV-övervakade. Enligt JK borde behovet av övervakning lösas på annat sätt än genom TV-övervakning.

Det kan även nämnas att liknande synpunkter som i föregående ärende också framfördes av JK i ett ärende (1986-07-24, dnr 2374-85) vilket angick frågan om att utöka antalet övervakningskameror från tre till fjorton för bevakning av flera utställningsrum i konstmuseum, inrymt i en äldre byggnad. I besvärssärendet som hade initierats av JK, fann regeringen att behovet av att utöka antalet kameror i den omfattning det gällde inte framstod som tillräckligt motiverat.

9 Kyrkor

I två ärenden (1980-06-26, dnr 505-08 och 1982-09-30, dnr 1815-82) har regeringen behandlat tillstånd att med TV-kamera övervaka ceremonisalar. Ändamålet med övervakningen var i båda fallen att underlätta personalens arbete vid jordfästningar. Regeringen lämnade sökandenas besvär utan bifall.

Ett mer speciellt fall av övervakning prövades i ett ärende (1984-11-15, dnr 790-84) som handlade om övervakning av en domkyrka med fast kamera. Med kamerans hjälp skulle vaktmästare under tid då gudstjänst förrättades kunna reglera ljudnivån på de 12 mikrofoner, som fanns vid högaltaret, och därmed undvika att s.k. rundgång uppstod i kyrkans högtalaranläggning. Vid de tillfällen då större konserter hölls i kyrkan skulle kameran flyttas fram till en plats framför kördirigenten så att organisten kunde ha visuell kontakt med dirigenten. Utan kamerans hjälp skulle större musikverk inte kunna framföras i kyrkan. Länsstyrelsen medgav tillstånd till TV-övervakningen av högaltaret. Vad angick bruk av kameran framför dirigentplatsen ansåg länsstyrelsen att platsen inte var upplåten för allmänheten och att därför tillstånd att övervaka denna inte behövdes enligt lagen. JK, som ansåg att även kamerans placering framför dirigentplatsen var tillståndspliktig, anförde sammanfattningsvis i besvären att de arbetspro-

blem som fanns i kyrkan rimligen borde kunna lösas på annat sätt än genom TV-övervakning. Domkyrkoförsamlingen genmålde att andra lösningar skulle kräva betydande kostnader för ombyggnad, att endast den tjänstgörande personalen vid högaltaret kom i bild och att kameran, på grund av skärpdjupet, gjorde att personer inte kunde identifieras när den placerades framför dirigenten. Regeringen meddelade, efter att ha hållit syn på platsen, tillstånd till att kameran fick brukas för de angivna ändamålen. Regeringen beslöt därvid att tillståndet skulle förenas med föreskrifter om att kameran vid högaltaret aldrig fick riktas mot gudstjänstbesökare. Vad angick kamerans placering för övervakning av dirigenten, uttalade regeringen att enskild person kunde identifieras, att tillstånd därför krävdes för kameraplaceringen och att tillståndet skulle förses med föreskrifter motsvarande dem som skulle gälla för övervakning av högaltaret.

I ett ärende (1986-06-26, dnr 1026-86) medgav regeringen tillstånd till TV-övervakning av två byggnader, som tillhörde en mosaisk församling. Ändamålet med övervakningen avsågs vara att förhindra terrorhandlingar mot församlingen genom placeringen av väskor med sprängmedel vid byggnaderna eller utmed ett staket. Med hänsyn till att kamerorna skulle övervaka i princip bara markplanet av området närmast staketet och den ena byggnaden ansåg regeringen att risken för integritetskränkningar inte var så stor i belysning av det beaktansvärda behov som övervakningen skulle tillgodose.

10 Sjukhus

Regeringen har i två ärenden (1984-08-30, dnr 812-84 och 1985-06-19, dnr 2692-84) prövat ett landstings tillstånd att med fasta kameror övervaka kulvertsystem, allmänna transportvägar och invändiga entréer i ett region-sjukhus. Landstinget hade också fått tillstånd att kontinuerligt spela in bilder med kamerorna. I utredningen framkom att syftet med inspelningen främst var att söka avslöja en misstänkt pyroman, som antogs ha anlagt tre bränder i sjukhuset.

I sina besvär i det första ärendet yrkade JK att landstingets rätt att spela in bilder skulle upphävas. JK ansåg att landstingets intresse av att med TV-övervakningen tillgodose säkerheten för personal, patienter, besökande, anläggningar etc. var av den styrkan att övervakningen med angivna kameror borde medges. Härtill kom att personell övervakning skulle bli orimligt omfattande. JK ansåg däremot att lagen om TV-övervakning varken är eller var avsedd att vara ett effektivt medel för att avslöja begångna brott. Landstingets skäl att avslöja viss brottsling var därför inte tillräckliga i förhållande till den restriktivitet som bör gälla för tillstånd till inspelning. JK menade dock att förekomsten av öppen TV-övervakning i och för sig kunde ha en preventiv effekt mot brottsliga förehavanden. Landstinget å sin sida hävdade bl.a. att i kulvertar/transportvägar fanns sjukhusets försörj-

ningsinstallationer såsom värme, el, tele, vatten och gas och att en skada på dessa installationer kunde medföra stora risker för personal, patienter och anläggning. Regeringen ansåg att landstinget inte hade visat att sådana särskilda omständigheter förelåg att tillstånd kunde medges att spela in bilder vid bevakningen av entréerna. Beträffande bevakningen av kulvertsystem och allmänna transportvägar fann regeringen att det var tveksamt om dessa platser var upplåtna för eller eljest nyttjades av allmänheten. De omständigheterna att patienter förflyttas eller förflyttar sig i kulvertsystemet samt att det inte är avspärrat eller låst medförde inte – enligt regeringen – att det är att anse som allmän plats. – Beslutet upphävdes i den del som avsåg bevakning av kulvertsystemet och ärendet visades åter till länsstyrelsen för prövning av huruvida tillstånd behövdes för denna bevakning. Genom ett nytt beslut meddelade länsstyrelsen att kulvertsystemet och de allmänna transportvägarna inte var att anse som allmän plats och att något tillstånd inte behövdes för att på de platserna bruka övervakningskameror.

I besvär yrkade JK att beslutet skulle upphävas och att ärendet skulle visas åter till länsstyrelsen för ny prövning. JK anförde bl.a. följande.

I min besvärslaga har jag, mot bakgrund av inhämtade upplysningar, utgått ifrån att det för närvarande inte föreligger något hinder mot att en privatperson som i behörig ordning besöker sjukhuset har rätt att begagna sig av kulvertsystemet för att förflytta sig mellan de olika byggnaderna. Jag har, sedan jag tagit del av den kompletterande utredningen i ärendet, inte funnit skäl att ändra min ståndpunkt i denna del. Av polismyndighetens yttrande i ärendet framgår att sådan trafik också förekommer, om än i mindre omfattning.

Departementschefen har i förarbetena till lagen om TV-övervakning, såvitt avser tillståndsplikten, uttalat att beskrivningen av platsen mot vilken kameran kan riktas anknyter till den innebörd som brukar tilläggas begreppet allmän plats i straffrättsliga sammanhang (prop. 1975/76:194 s. 24; se även JuU 1976/77:14 s. 8). Begreppet har här en betydligt vidare innebörd än den som avses i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen. Som exempel på platser som omfattas av tillståndsplikten kan nämnas tåg, hotell, restauranger, affärslokaler, biografier o.d. i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till sådana utrymmen. Enligt departementschefen skall undantas enskilda platser, dit allmänheten inte äger tillträde, exempelvis kasernområden, stabsbyggnader och andra militära områden. En första förutsättning för att ett område skall anses vara enskilt måste vara att det tydligt anges att allmänheten inte äger tillträde till det och att detta förbud upprätthålls. Från dessa utgångspunkter anser jag att ifrågakommande transportvägar skall betraktas som "allmän plats" och jag vidhåller således min uppfattning att kamerorna omfattas av tillståndsplikten i 4 § lagen om TV-övervakning.

Regeringen höll syn på platsen varvid framkom att kulvertarna, som på skyltar angavs som transportkulvertar, var avsedda endast för transporter av material samt för patienter och anställda. Vidare framkom att avsikten aldrig hade varit att allmänheten skulle använda kulvertsystemet och för personal, som genomgår säkerhetsutbildning, påpekade man att kulvertsys-

temet inte fick användas av obehöriga. Det framkom också att personer i allmänhet, som skulle förflytta sig mellan olika avdelningar och sjukhusbyggnader, hänvisades till andra vägar och att obehöriga som påträffades i transportkulvertarna avvisades.

I sitt beslut lämnade regeringen JK:s besväransökan utan bifall. Regeringen yttrade bl.a. att kulvertarna inte var att anse som allmän plats med hänsyn till dels att dessa endast av avsedda att användas av sjukhusets personal och dess patienter, dels att kulvertarna inte var upplåtna för och inte heller i praktiken användes av allmänheten.

11 Konferenslokal

I ett ärende (1985-01-31, dnr 1415-85) hade en turistförening fått tillstånd att med en fast kamera övervaka ingångar och delar av foajén till en större kongressbyggnad. Ändamålet med övervakningen var att ge kundservice och bevaka att icke önskvärda personer uppehöll sig i lokalen. JK anförde i sina besvär över tillståndsbeslutet att de uppgivna ändamålen inte var av den arten att tillstånd till övervakningskamera borde ges.

I ärendets fortsatta utredning framkom att lokalerna hade åtråvärd modern teknisk utrustning och att det inte fanns tillräckligt med personal för att bevaka ingångarna under tid då lokalerna inte var uthyrda. Med anledning av dessa uppgifter ändrade JK sina besvär på så sätt att det meddelade tillståndet skulle förres med villkor att kameran fick brukas under tiden då lokalerna inte var uthyrda. Regeringen biföll JK:s talan.

12 Andra myndigheter

Inom denna grupp har regeringen (ärende 1985-12-19, dnr 1568-85) prövat JK:s besvär över länsstyrelsens tillstånd att låta en tingsrätt bruka fyra kameror för övervakning av en säkerhetssal i en domstolsbyggnad och områden utanför salen. Ändamålet med övervakningen var att upptäcka ansatser till fritagningsförsök, attentat och skadegörelse mot åtalad, vittnen eller andra i rättegången verksamma personer.

Sedan yttranden inhämtats från tingsrätten, länsstyrelsen och JK, meddelade regeringen i beslut sammanfattningsvis följande.

TV-kamera får användas i sådana fall då domstolen förordnat om säkerhetskontroll enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar. Anläggningen får endast aktiveras av polispersonal. Kamera inne i säkerhetssal får användas om förbud mot avfotografering föreskrivs. Förbudet syftade till att hindra att fotograferingsförbudet i 5 kap. 9 § rättegångsbalken kringgås. Tillstånd medges inte till kamera för övervakning av området närmast säkerhetssalens ingång, där visitering av besökare m.fl. skall äga rum. Med hänsyn till att ingången kommer att bevakas av polis under den tid förhandling pågår är behovet av kameran inte så beaktansvärt att den bör tillåtas. Däremot anses tingsrätten ha ett beaktansvärt behov av

att bevaka den av salens ingångar som inte ständigt kommer att bevakas av polispersonal.

I ett ärende (1987-03-19, dnr 86-1572) tillät regeringen ledningen för en kriminalvårdsanstalt att med vissa inskränkningar bruka övervakningskameror för bevakning av ytterporten till anstalten. Ändamålet med övervakningen hade uppgetts vara att bevaka bl.a. anstaltsbesökare i syfte att förhindra fritagnings- och insmugglingsförsök. Regeringen uttalade bl.a. att ändamålet med övervakningen – framför allt bevaka ytterporten under tid av dygnet då endast ett fåtal anställda var i tjänst – fick bedömas också från allmän synpunkt som mycket angeläget. Genom inskränkning av övervakningsområdet undantogs ett område av allmän gång- och körbana framför ytterporten.

13 Övriga bevakningsobjekt

Inom denna grupp förekommer ärenden om (besvär över beviljade) tillstånd till övervakning av trafikleder, färjeterminaler, offentlig handikapptolett, travtävlingar, taxistation och marketenteri inom regementsområde.

Tillstånd till trafikövervakning har prövats i ett par fall av regeringen.

Ett av fallen (ärende 1978-12-17, dnr 2888-77) gällde frågan om tillstånd behövdes för övervakning med 10 fasta kameror av en vägtunnel i Göteborg. Polismyndigheten, som var sökande i ärendet, uppgav bl.a. att enskilda personer kunde iakttas men inte identifieras. Länsstyrelsen lämnade ansökningen utan åtgärd med motiveringen att något tillstånd inte behövdes enligt lagen eftersom kamerorna inte ansågs kunna användas för personövervakning.

På besvär av JK visade regeringen ärendet åter till länsstyrelsen för ny handläggning. Regeringen yttrade att det av utredningen framgick att i valt fall personer med särskilda kännetecken under vissa förhållanden kunde identifieras. Lagen om TV-övervakning ansågs därför tillämplig.

I ett ärende (1984-01-12, dnr 3612-83) hade Statsanställdas Förbund (ST) på SJ-anställda medlemmars vägnar överklagat länsstyrelsens beslut att tillåta polisen att använda två fasta kameror för övervakning av ett färjeläge. Regeringen ansåg inte att förbundet hade besvärsrätt och tog därför inte upp besvären till prövning.

I ett annat ärende (1986-04-03, dnr 2631-85) ansåg regeringen att en kassadirektions behov av att med fyra fasta kameror övervaka biljett- och vänthall samt bro inom färjeterminal inte var tillräckligt – enligt utredningen i ärendet – för ändamålet att förebygga rån och antastande av personal samt minska skadegörelse.

På besvär av JK (ärende 1983-11-03, dnr 1948-83) upphävde regeringen länsstyrelsens beslut att medge en kommun tillstånd att med en fast kamera övervaka platsen kring en handikapptolett, belägen vid ett torg. Ända-

målet med övervakningen var bl.a. att en vakt som befann sig vid en annan toalett i källarplanet via monitor och TV-kamera skulle kunna fjärrmanövrera låset till handikapptoaletten och övervaka ordningen utanför toaletten. Kontakten mellan vakten och den handikappade skulle ske via porttelefon. Regeringen ansåg att övervakning av platsen kring toalettutrymmet från integritetssynpunkt innebar sådana risker att särskilda omständigheter måste föreligga för att övervakning skulle tillåtas. Sökanden hade enligt regeringen inte visat att sådana särskilda omständigheter förelåg.

I ett ärende (1983-04-14, dnr 92-83) hade ett travsällskap begärt tillstånd hos länsstyrelsen att med en rörlig kamera spela in travtävlingar på sällskapets travbana. Länsstyrelsen avslag deras begäran.

I besvären anförde travsällskapet bl.a. att inga andra än körsvennarna kunde bli igenkända och att dessa var angelägna om att loppet kunde filmas så att största möjliga rättvisa kunde skipas vid bestraffning av eventuella förseelser under loppet. Sällskapet framhöll att den professionella träningen tenderade att hamna på storbanorna och att det var svårt att matcha den service som där gavs åt hästägarna genom att de genom videoinspelningar kunde få sina hästars starter dokumenterade.

JK tillstyrkte bifall till besvären och yttrade att tillstånd hade meddelats till likartade anordningar vid andra travbanor och att risk för otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet i de fallen inte ansågs föreligga.

Regeringen, som biföll besvären, ansåg att riskerna från integritetssynpunkt var mindre framträdande med hänsyn bl.a. till kamerans begränsade observationsområde samt att i jämförelse med integritetsintresset sällskapet hade ett beaktansvärt intresse av att få spela in material som togs upp med kameran.

Sedan regeringen överlämnat ärendet till länsstyrelsen för att tillståndet skulle kompletteras med föreskrifter om bevarandet och spridningen av inspelat materiel, meddelade länsstyrelsen i beslut bl.a. följande. Inspelade videoband får försälgas till kuskar och hästägare vilka skall förpliktas att icke kopiera inspelningarna för vidare försälgning. Osälda band skall förvaras i låst utrymme på travsällskapets kansli och skall "avspelas" (raderas ut) inom tre månader från inspelningsdatum.

I ett ärende (1986-07-24, dnr 535-86) prövades frågan om TV-övervakning av taxihållplats för att förbättra kundservicen utgjorde sådant behov att övervakningen kunde tillåtas. Regeringen lämnade taxiföreningens besvär utan bifall.

I ett annat ärende (1987-04-02, dnr 86-3372) upphävde regeringen länsstyrelsens beslut att ej tillåta TV-övervakning i en marktenteribyggnad på grund av att tillstånd till övervakningen inte var erforderlig enligt lagen om TV-övervakning eftersom marktenteriet låg inom regementsområde, som inte var upplåtet för eller eljest nyttjades av allmänheten. JK yttrade i ärendet bl.a. att bruk av övervakningskamera inte kräver tillstånd inom kasernområden, stabsbyggnader och andra militära områden dit allmänheten inte äger tillträde (prop. 1975/76:194 s. 24).

Bilaga 3

Bilaga 3:1

Ansökan ges in till länsstyrelsen i det län där övervakningskameran skall brukas.
OBS att tillstånd skall erhållits innan kamera installeras

ANSÖKAN om tillstånd att bruka övervakningskamera
Datum

Länsstyrelsen i

Läs bifogade upplysningar innan ansökan ifylls.

1 Sökande	Namn		Person-/organisationsnr
	Utdelningsadress (gata, box, postlåda, fack etc)		
	Postnummer och ortnamn		Telefon (öven riktnr)
Kontaktman	Namn		Telefon dagtid (öven riktnr)
2 Ändamålet med övervakningen			
3 Plats för övervakningen			
4 Beskrivning av övervakningsplatsen (ritning/skiss eller dylikt skall bifogas)			

Bilaga 3:1

5	Beskrivning av apparaturen	
6	Inspelning av bilder	
7	Upplysning om TV-övervakning	
8	Övriga omständigheter	

Underskrift, sökande eller behörig firmatecknare (ort, datum, namn)

.....

Bilaga 3:1

Upplysningar till ansökan om tillstånd att bruka övervakningskamera

Siffrorna hänvisar
till blanketten
för ansökan

- 1 Tillstånd krävs för att använda övervakningskamera som är placerad så att kameran kan riktas mot plats som är upplåten för eller annars utnyttjas av allmänheten. Sådan plats kan t ex vara butikslokal, bensinstation e d. Tillstånd meddelas av länsstyrelsen i det län där övervakningskameran skall brukas.

Ansökan om tillstånd att bruka övervakningskamera skall göras skriftligen av den som avser att bruka kameran. Ansökan bör göras på bifogade blankett.

Tillstånd skall finnas innan övervakningskamera installeras.

Utöver uppgifter om företaget eller Er själv som sökande skall Ni här ange vem länsstyrelsen kan kontakta i ärendet (kontaktman).

- 2 Ange här syftet med övervakningen och hur det kan nås. Ni skall t ex ange vilken nytta TV-övervakningen kommer att få för Er och under vilka tider som övervakningen skall pågå, t ex ange fördelar, besparingar etc. som skulle uppnås. Undvik anledningar av typ »övervaka grinden».
- 3 Tala om var övervakningen skall ske (adress) och om det övervakade området är arbetsplats. Observera att även om de anställda endast ibland uppehåller sig på ett område är detta i regel att anse som en arbetsplats.
- 4 Ni skall för varje kamera redovisa dess placering, riktning, höjd över markplanet och avstånd till det övervakade området. Därför skall Ni till ansökan foga skisser (gärna i A4-format) över kamerornas och bildmottagarnas placeringar. Av skisserna skall framgå vilket område som skall övervakas. Fotografier, tagna från övervakningskamerans plats, kan vara till stor hjälp.
- 5 Beskriv varje kameras prestanda (optik fast eller rörlig), dess förmåga att förmedla närbilder eller bilder under dåliga ljusförhållanden och möjligheten att rikta kameran. Även mottagarapparatens prestanda och placering skall anges samt om möjligt fabrikatet på kamera och mottagare.
- 6 Om bilderna skall spelas in redovisar Ni här på vilket sätt detta skall ske, t ex videoband, samt syftet med inspelningen, vem som har tillgång till bilderna, hur lång tid bilderna skall förvaras och hur banden skall förvaras.
- 7 Ange på vilket sätt Ni kommer att informera allmänheten om övervakningen.
- 8 Om arbetsgivare använder kameror som kan riktas mot arbetsplats som samtidigt är allmän plats, t ex affärslokal, skall även skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder de anställda få tillfälle att yttra sig innan länsstyrelsen avgör ärendet. Observera att Ni redan nu kan ange om samråd har skett och bifoga i sådant fall yttrandet till Er ansökan. Länsstyrelsen behöver då inte skicka ärendet på remiss.

I övrigt hänvisas till Lag om TV-övervakning (SFS 1977:20) ändrad 1979:333, och förordning (SFS 1977:21) ändrad 1981:723

Bilaga 3:2

LÄNSSTYRELSEN
Län

TILLSTÅND att bruka övervakningskamera
Datum

Tillståndshavare	Namn	Person-/Organisationsnummer
	Postutdelningsadress	
	Postnummer och ortnamn	
Ändamål och omfattning		
Kamerornas placering, upptagningsområde och funktionssätt		

Fortsättning på omstående sida

Bilaga 3:2

Forts	
Föreskrifter	1 Tillståndet innefattar inte rätt att spela in bilder som förmedlas av i tillståndet angivna kameror. 2 Tillståndet medför inte rätt att bruka övervakningskamera som inte längre är erforderlig för i tillståndet angivet ändamål. Det åligger tillståndshavaren att i sådant fall anmäla förhållandet till länsstyrelsen. 3 Länsstyrelsen kan meddela ytterligare föreskrifter eller återkalla tillståndet om så erfordras med hänsyn till enskilds personliga integritet. 4 Det åligger tillståndshavaren att på begäran lämna länsstyrelsen tillträde till kontrollrum och andra delar av övervakningsanläggningen samt lämna de upplysningar i övrigt som länsstyrelsen begär. 5 Det åligger tillståndshavaren att informera allmänheten om övervakningen genom (tillämpligt alternativ har markerats med kryss) ☐ anslag ☐ annonsering ☐ Anslag skall innehålla uppgift om vem brukaren är, för vilket ändamål övervakningen sker och vilket område som berörs av övervakningen. Anslag skall tydligt ange att TV-övervakning förekommer och placeras på väl synlig plats vid samtliga entréer till det övervakade området. Annonss skall innehålla samma uppgifter som anslag ovan. Annonsering skall ske minst gånger årligen i
Besvär	Besvärshänvisning, bilaga

Bilaga 4

Lag (1977:20) om TV-övervakning

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på TV-kamera som är anbringad så att den, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning (*övervakningskamera*).

Lagen gäller ej övervakningskamera som för skyddsändamål användes vid lokal, förvaringsutrymme eller annan anläggning av betydelse från totalförsvarssynpunkt.

2 § Övervakningskamera skall brukas med tillbörlig hänsyn till enskilds personliga integritet.

3 § Det åligger den som brukar övervakningskamera att fortlöpande och på verksamt sätt upplysa om kameran och dess brukande.

Tillstånd

4 § Tillstånd att bruka övervakningskamera krävs för att sådan kamera skall få vara anbringad så att den kan riktas mot plats som är upplåten för eller eljest nyttjas av allmänheten. Sådant tillstånd behövs dock ej för övervakningskamera som av trafiksäkerhetsskäl eller för arbetarskydd är anbringad på fordon, maskin eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller brukaren.

Frågan om tillstånd prövas av länsstyrelsen.

Regeringen får förordna, att avgift skall tas ut för handläggning hos länsstyrelsen av frågan 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,
3. uppgift om den övervakningsanläggning i vilken kameran skall ingå.

6 § Vid prövning av frågan om tillstånd skall länsstyrelsen taga hänsyn dels till sökandens intresse av att få bruka övervakningskameran, dels till

det intresse som 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 samt förenas med föreskrifter om hur övervakningen får anordnas och hur upplysning om övervakningen skall lämnas.

I övrigt skall länsstyrelsen meddela de föreskrifter i fråga om upptagning av bilder samt förvaring och användning av upptaget material som kan anses erforderliga av hänsyn till enskilds personliga integritet.

8 § Om otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet uppkommer efter tillståndsbeslutet, får länsstyrelsen meddela ändrade föreskrifter eller återkalla tillståndet.

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 § och att de föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag följes.

Om länsstyrelsen finner det erforderligt för att utöva tillsyn enligt första stycket, äger länsstyrelsen erhålla tillträde till kontrollrum och andra delar av övervakningsanläggning samt infordra upplysningar från innehavare eller brukare av övervakningskamera.

Straff m.m.

10 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet brukar övervakningskamera utan att upplysning 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 i enlighet med 9 § andra stycket lämna tillträde eller tillhandahålla upplysning, får länsstyrelsen förelägga vite. För att bereda sig tillträde får länsstyrelsen vid behov anlita polishandräckning.

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

Förordning (1977:21) om TV-övervakning

1 § Ansökan om tillstånd att bruka övervakningskamera som avses i lagen (1977:20) och TV-övervakning göres hos länsstyrelsen i det län inom vilket kameran skall brukas.

2 § För handläggning i länsstyrelsen av ansökan som avses i 1 § betalar sökanden en avgift om 425 kronor för tillstånd för en kamera och 125 kronor för varje ytterligare kamera som tillstånd meddelas för. Föreligger synnerliga skäl, får avgiften sättas ned.

Staten, kommunerna och landstingskommunerna är fria från avgift enligt denna paragraf.

3 § Länsstyrelsen beslutar om avgift enligt 2 §.

4 § På belopp som ej har erlagts inom tid som har bestämts av länsstyrelsen utgår ränta enligt räntelagen (1975:635).

5 § När beslut enligt lagen (1977:20) om TV-övervakning expedieras, skall avskrift av beslutet överlämnas till justitiekanslern, om ej denne i fråga om ärende av mindre vikt har föreskrivit undantag.

6 § Talan mot länsstyrelsens beslut enligt denna förordning föres hos regeringen genom besvär.

31. Innehåll
32. Förordning (1977:21) om TV-övervakning
33. 1. §
34. 2. §
35. 3. §
36. 4. §
37. 5. §
38. 6. §
39. 7. §
40. 8. §
41. 9. §
42. 10. §
43. 11. §
44. 12. §
45. 13. §
46. 14. §
47. 15. §
48. 16. §
49. 17. §
50. 18. §
51. 19. §
52. 20. §
53. 21. §
54. 22. §
55. 23. §
56. 24. §
57. 25. §
58. 26. §
59. 27. §
60. 28. §
61. 29. §
62. 30. §
63. 31. §
64. 32. §
65. 33. §
66. 34. §
67. 35. §
68. 36. §
69. 37. §
70. 38. §
71. 39. §
72. 40. §
73. 41. §
74. 42. §

Kronologisk förteckning

1. Otillbörlig efterbildning. Ju.
 2. Dödsboärande och samägande av jordbruksfastighet m. m. Ju.
 3. Långtidsutredningen '87. Fi.
 4. En ny kyrkolag m. m. Del 1. C.
 5. En ny kyrkolag m. m. Del 2. C.
 6. Folkstyrelsens villkor. Ju.
 7. Barnets rätt. Ju.
 8. Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. Ud.
 9. Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. Fö.
 10. Indrivningslag m. m. Fi.
 11. Skydd för det väntade barnet. Ju.
 12. Legitimation för vissa kiropraktorer. S.
 13. Översyn av rättegångsbalken 3. Ju.
 14. Mordet på Olof Palme. Ju.
 15. Miljöskadefond. ME.
 16. Begravningslag. C.
 17. Franchising. Ju.
 18. Internationella familjerättsfrågor. Ju.
 19. Varannan damernas. A.
 20. Läkemedel och hälsa. S.
 21. Äldreomsorg i utveckling. S.
 22. Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget. S.
 23. Medicinteknisk säkerhet. S.
 24. Produktsäkerhetslag. Fi.
 25. Ökat kommunalt våghållningsansvar. K.
 26. Enskilda vägar. K.
 27. Skeppslega till utlänning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. K.
 28. Bistånd för bättre miljö i u-land. Ud.
 29. Stöd till näringslivet. Fi.
 30. Fel i fastighet. Ju.
 31. Integritetsskyddet i informationssamhället 4. Ju.
 32. För en bättre miljö. ME.
 33. Ju mer vi är tillsammans. Del 1. C.
 34. Ju mer vi är tillsammans, Exempelsamling. Del 2. C.
 35. Ju mer vi är tillsammans, Underlag för reformer samt förslag. Del 3. C.
 36. För en bättre miljö. Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. ME.
 37. Stödet till barn- och ungdomsföreningar. C.
 38. Arkiv för individ och miljö. U.
 39. Studiemedel. U.
 40. Datorisering av tullens export- och importrutiner. Fi.
 41. Fasta Öresundsförbindelser. K.
 42. Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. K.
 43. Snabbare körkortsingripanden m. m. K.
 44. Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. Jo.
 45. Översyn av mervärdesskatten. Del XI. Fi.
 46. Översyn av rättegångsbalken 4. Ju.
 47. Skäliga lokalhyror och trygghet i besittningen. Bo.
 48. Ett nytt plan- och bostadsverk. Bo.
 49. Sverigeinformationen och vissa publikationer. UD
 50. Högskolans journalistutbildning. U.
 51. Ljud och bild för eftervärlden. U.
 52. Folkrörelsernas lotterier och spel. Jo.
 53. Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. S.
 54. Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. Huvudbilaga – Målbeskrivningar. S.
 55. Efterlevandepension. S.
 56. Ekonomiskt stöd till arbetslösa. A.
 57. Sverigebilder – 17 svenskar ser på Sverige. UD.
 58. Försäkringsväsendet i framtiden. Fi.
 59. Ansvarsgenombrott m. m. Ju.
 60. Informationsförsörjning för vetenskap och teknik. U.
 61. Knivförbud. Ju.
 62. Ny arvs- och gåvoskattelag. Fi.
 63. Vidaresändning av satellitprogram i kabelnät. U.
 64. Dammssäkerhet och skydd mot översvämningar. ME.
 65. Statistik och prognoser på energiområdet. ME.
 66. Arbetsmiljö och sekretess. A.
 67. Finsk-svenska utbildningsrådet: riktlinjer och aktuell verksamhet. U.
 68. Elhushållning på 1990-talet. ME.
 69. Elhushållning på 1990-talet. Bilagor. ME.
 70. Idrottens forskning och högre utbildning. U.
 71. Förslag till ny yttre organisation för datorcentralen för högre utbildning och forskning i Stockholm (QZ). U.
 72. Mordet på Olof Palme. Del 2. Ju.
 74. Optisk-elektronisk övervakning. Ju.
-

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Otillbörlig efterbildning. [1]
Dödsboäggande och samägande av jordbruksfastighet m. m. [2]
Folkstyrelsens villkor. [6]
Barnets rätt. [7]
Skydd för det väntade barnet. [11]
Översyn av rättegångsbalken 3. [13]
Mordet på Olof Palme. [14]
Franchising. [17]
Internationella familjerättsfrågor. [18]
Fel i fastighet [30]
Integritetsskyddet i informationssamhället 4. [31]
Översyn av rättegångsbalken 4. [46]
Ansvarsgenombrott m.m. [59]
Knivförbud. [61]
Mordet på Olof Palme. Del 2.
Internationella förmynderskapsfrågor. [73]
Optisk-elektronisk övervakning. [74]

Utrikesdepartementet

Svenska försvarsindustrins utlandsverksamhet. [8]
Bistånd för bättre miljö i u-land. [28]
Sverigeinformationen och vissa publikationer. [49]
Sverigebilder—17 svenskar ser på Sverige. [57]

Försvarsdepartementet

Det svenska totalförsvaret inför 90-talet. [9]

Socialdepartementet

Legitimation för vissa kiropraktorer. [12]
Läkemedel och hälsa. [20]
Äldreomsorg i utveckling. [21]
Missbrukarna, Socialtjänsten, Tvånget. [22]
Medicinteknisk säkerhet. [23]
Kompetensutvecklingen efter läkarexamen. [53]
Kompetensutvecklingen efter läkarexamen.
Huvudbilaga – Målbeskrivningar. [54]
Efterlevandepension. [55]

Kommunikationsdepartementet

Ökat kommunalt väghållningsansvar. [25]
Enskilda vägar. [26]
Skeppslegas till utlåning. Tillstånd, dispenser, flaggskifte. [27]
Fasta Öresundsförbindelser. [41]
Miljökonsekvenser av fasta Öresundsförbindelser. [42]
Snabbare körkortsingripanden m.m. [43]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen '87. [3]
Indrivningslag m. m. [10]
Produktsäkerhetslag. [24]
Stöd till näringslivet. [29]
Datorisering av tullens export- och importrutiner. [40]
Översyn av mervärdesskatten. Del XI. [45]
Försäkringsväsendet i framtiden. [58]
Ny arvs- och gåvoskattelag. [62]

Utbildningsdepartementet

Arkiv för individ och miljö. [38]
Studiemedel. [39]
Högskolans journalistutbildning. [50]
Ljud och bild för eftervärlden. [51]
Informationsförsörjning för vetenskap och teknik. [60]
Vidaresändning av satellitprogram i kabelnät. [63]
Finsk-svenska utbildningsrådet: riktlinjer och aktuell verksamhet. [67]
Idrottens forskning och högre utbildning. [70]
Förslag till ny yttre organisation för datorcentralen för högre utbildning och forskning i Stockholm (QZ). [71]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet. [44]
Folkrorelsernas lotterier och spel. [52]

Arbetsmarknadsdepartementet

Varannan damernas. [19]
Ekonomiskt stöd till arbetslösa. [56]
Arbetsmiljö och sekretess. [66]

Bostadsdepartementet

Skäliga lokalhyror och trygghet i besittningen. [47]
Ett nytt plan- och bostadsverk. [48]

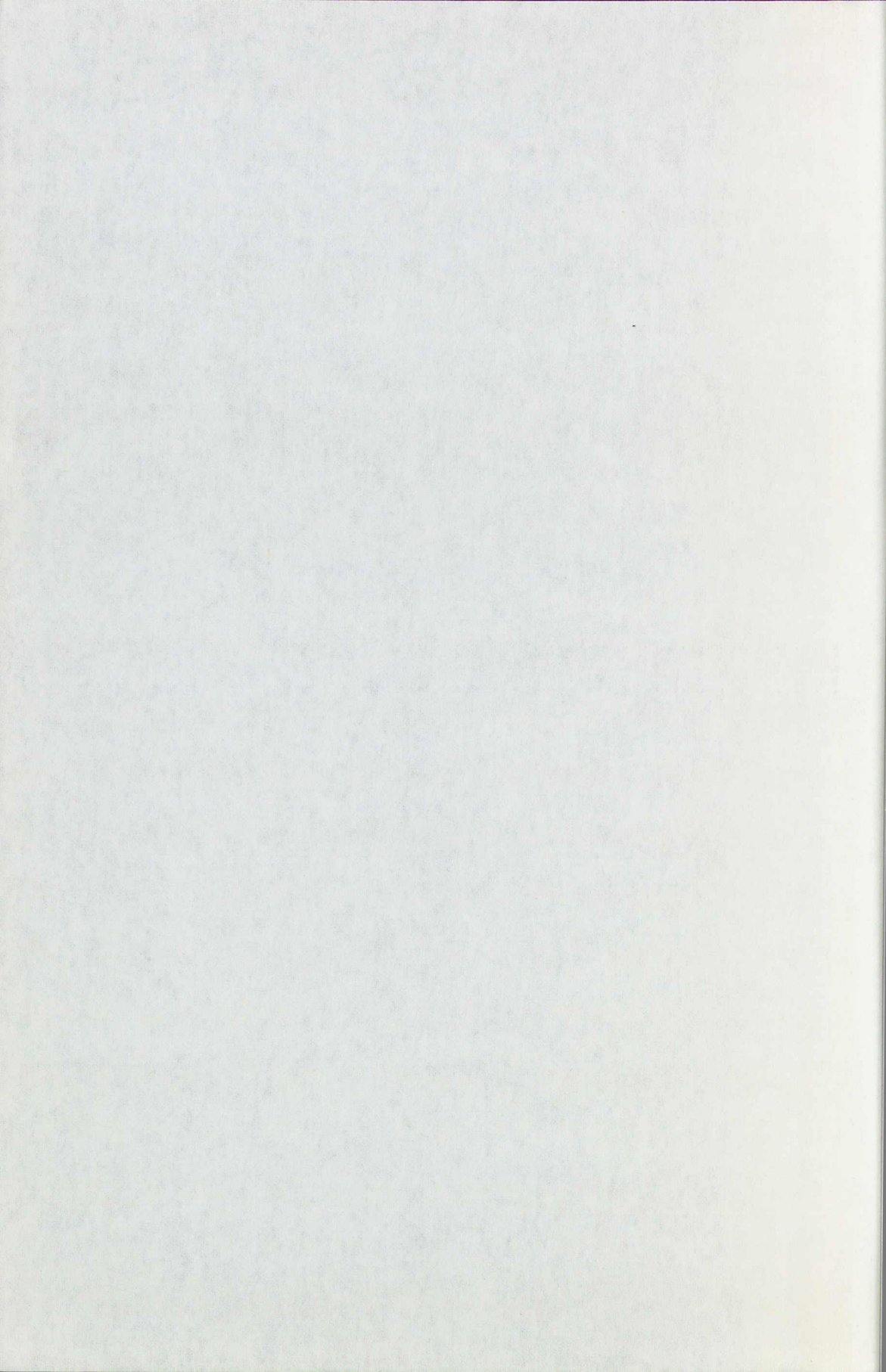
Civildepartementet

En ny kyrkolag m. m. Del 1. [4]
En ny kyrkolag m. m. Del 2. [5]
Begravningslag. [16]
Ju mer vi är tillsammans. Del 1. [33]
Ju mer vi är tillsammans, Exempelsamling. Del 2. [34]
Ju mer vi är tillsammans, Underlag för reformer samt förslag. Del 3. [35]
Stödet till barn- och ungdomsföreningar. [37]

Miljö- och Energidepartementet

Miljöskadefond. [15]
För en bättre miljö. [32]
För en bättre miljö, Miljövårdsfamiljen. Myndigheter och författningar. [36]
Damsäkerhet och skydd mot översvämningar. [64]
Statistik och prognoser på energiområdet. [65]
Elhushållningen på 1990-talet. [68]
Elhushållningen på 1990-talet. Bilagor. [69]







ALLMÄNNA FÖRLAGET



ISBN 91-38-10106-81
ISSN 0375-250X