Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning

Delbetänkande av
Utredningen om användningen av övervakningskameror

SOU 1995:66

Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning

Delbetänkande av
Utredningen om användningen av övervakningskameror

SOU 1995:66

Statens offentliga utredningar
1995:66
Justitiedepartementet

Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning

Delbetänkande av
Utredningen om användningen av övervakningskameror
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

ISBN 91-38-13984-7
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Malmö 1995

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 16 februari 1995 att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågor om användningen av övervakningskameror.

Till särskild utredare förordnades lagmannen Ulf Arrfelt.

Som experter i arbetet med föreliggande betänkande har medverkat fd departementsrådet Börje Alpsten, polismästaren Lars Berg, hovrättsassessorn Anne Bratt, chefsåklagaren Jan Danielsson, länsassessorn Ulf Eriksson, verksjuristen Elenor Groth, lagmannen Sigurd Heuman, rådmannen Jörn Jacobsson, polisintendenten Lars Kronberg, länspolismästaren Håkan Kyhle och chefsjuristen Bertil Persson.

Sekreterare åt utredningen har varit hovrättsassessorn Lars Henriksson och hovrättsassessorn Torbjörn Nordenson.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om användningen av övervakningskameror (Ju 1995:03).

Utredningen får härmed överlämna sitt delbetänkande Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning (SOU 1995:66).

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av Elenor Groth.

Utredningen fortsätter sitt arbete med att göra en översyn av reglerna i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

Malmö i juni 1995

Ulf Arrfelt

/Lars Henriksson

Torbjörn Nordenson

Innehåll

Sammanfattning 7

Författningsförslag 11
1. Förslag till lag (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m. 11
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål . . . 13
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. 14
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. 16

1 *Utredningsuppdraget m.m.* 17

2 *Bakgrund* 19
2.1 Gällande rätt 19
2.1.1 Lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. . 19
2.1.2 Polisiär användning av övervakningskameror 23
2.1.2.1 Hur får övervakningskameran användas? . 23
2.1.2.2 Gränsdragningen mellan allmän brottsspaning, förutredning och förspaning samt förundersökning 26
2.2 Frågans tidigare behandling 28
2.2.1 Integritetsskyddskommittén 28
2.2.2 Prop. 1975/76:194 om TV-övervakning 29
2.2.3 Tvångsmedelskommittén 30
2.2.4 Narkotikakommissionen 31
2.2.5 Utredningen om TV-övervakning m.m. 31
2.2.6 Prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor . . 33
2.2.7 SÄPO-kommittén 33
2.2.8 Remissyttranden över SÄPO-kommitténs betänkande 35
2.2.9 Säkerhetspolisens promemoria 1994-12-21 med förslag om hemlig användning av övervakningskamera 37

2.3 Hemlig teleavlyssning 39
2.3.1 Inledning 39
2.3.2 Bestämmelserna i rättegångsbalken 40
2.3.3 Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål 46
2.3.4 Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. 47
2.3.5 Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll . 47

3 *Behovet av dolda övervakningskameror vid förundersökning* 49

4 *Överväganden* 55
4.1 Allmänna utgångspunkter 55
4.2 Skall övervakningen avse en viss person eller en viss plats? 64
4.3 Vilken misstankegrad skall gälla? 69
4.4 Vid vilka brott bör en användning komma i fråga? 71
4.5 Behovet av dolda övervakningskameror 75
4.5.1 Inledning 75
4.5.2 Säkerhetspolisen 76
4.5.3 Den öppna polisen 76
4.6 Beslut om användandet 78
4.7 Tillståndets begränsning i tiden 80
4.8 Granskning och bevarande av upptagna bilder 81
4.9 Den lagtekniska lösningen 82
4.10 Parlamentarisk kontroll m.m. 83

5 *Författningskommentar* 85
5.1 Förslaget till lag (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m. 86
5.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål . . 93
5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. 94
5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. 95

Särskilt yttrande 97

Bilaga
Kommittédirektiv 99

Sammanfattning

Uppdraget

Enligt direktiven för utredningen skall utredningens arbete omfatta polisens användning av övervakningskameror, såväl användningen i brottsutredande syfte som i polisens verksamhet i övrigt. Med polisen avses i detta sammanhang både Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Arbetet skall dessutom omfatta annan kameraanvändning, dvs. en översyn skall göras av reglerna i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Frågan om polisens rätt att använda övervakningskameror vid förundersökning som rör allvarligare brott skall enligt direktiven behandlas med förtur. Den sistnämnda delen av utredningens uppdrag redovisas i detta delbetänkande.

Bakgrund m.m.

Polisens användning av övervakningskameror (TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbar utrustning som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning) omfattas f.n. av lagen om övervakningskameror m.m. Det innebär att polisen, med vissa begränsade undantag, behöver tillstånd av länsstyrelsen för att sätta upp en övervakningskamera så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Något tillstånd behövs däremot inte om kameran riktas mot andra platser. Även om tillstånd inte behövs, krävs dock att upplysning om utrustningen lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Undantag får medges från upplysningsplikten, bl.a. om det finns synnerliga skäl för det.

Eftersom polisens användning av övervakningskameror präglas av att den i många fall måste ske dolt för att fylla sin funktion, innebär det sagda att polisen i dag huvudsakligen är hänvisad till att använda dolda handmanövrerade TV-kameror. Denna kameraanvändning är nämligen helt oreglerad. Som närmare beskrivs i avsnitt 3 finns det dock en rad olägenheter med en sådan arbetsmetod. Bl.a. är den mycket personal- och kostnadskrävande.

Mot bakgrund härav och då utredningen (se avsnitt 4.5) funnit att det både inom Säkerhetspolisen och den öppna polisen finns ett behov av dolda övervakningskameror, föreslås i betänkandet en lagstiftning som ger polisen rätt att använda sådana kameror vid förundersökning av vissa brott. Det betonas samtidigt att, med hänsyn till den personliga integriteten, vissa bestämda gränser måste sättas för användningen.

Utredningens förslag innebär att ett nytt tvångsmedel, benämnt särskild användning av övervakningskamera, införs. Med övervakningskamera avses detsamma som i lagen om övervakningskameror m.m. Eftersom det är ofrånkomligt att en användning av tvångsmedlet kan medföra betydande integritetskränkningar är det angeläget att det finns garantier för att otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet motverkas. När det gäller risken för integritetsintrång i samband med särskild användning av övervakningskamera anser utredningen (se avsnitt 4.1) att tvångsmedlet kan jämföras med hemlig teleavlyssning. Den reglering som utredningen föreslår motsvarar därför i huvudsak vad som gäller för hemlig teleavlyssning.

Tillämpningsområdet

Enligt utredningens förslag skall särskild användning av övervakningskamera få ske vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, vid förundersökning angående vissa i 1 § lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål intagna brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur – även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år – samt vid försök, förberedelse eller stämpling till brott som nu har nämnts, om sådan gärning är belagd med straff. (Se avsnitt 4.4.)

Särskild användning av övervakningskamera får enligt förslaget ske endast om någon är skäligen misstänkt för brottet, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Åtgärden får vidare endast avse plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. (Se avsnitten 4.2 och 4.3.)

Förfarandet

I likhet med vad som gäller för hemlig teleavlyssning skall särskild användning av övervakningskamera prövas av rätten på ansökan av åklagaren. Tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid och viss plats. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Om det inte längre finns skäl för

beslutet skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet. Endast om särskild användning av övervakningskamera sker med stöd av bestämmelserna i 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål eller 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. får åklagaren fatta ett interimistiskt beslut om användning av tvångsmedlet. Ett beslut av åklagaren skall ofördröjligen skriftligen anmälas till rätten, som har att skyndsamt ta upp ärendet till prövning. (Se avsnitten 4.6 och 4.7.)

Granskning och bevarande av upptagna bilder

Enligt utredningens förslag är särskild användning av övervakningskamera alltid förenad med en rätt att bevara och behandla upptagna bilder. Granskningen av bildmaterialet, som får ske endast av en begränsad krets, skall ske snarast möjligt. Eftersom det är angeläget att bildmaterialet inte bevaras i större utsträckning och under längre tid än nödvändigt, föreskrivs att bildmaterialet, i de delar det är av betydelse för utredningen, får bevaras till dess förundersökningen har nedlagts eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. Det skall därefter förstöras. (Se avsnitt 4.8.)

Lagteknisk lösning

Av skäl som redovisas i avsnitt 4.9 anser utredningen att lagstiftningen tills vidare bör ha en begränsad giltighetstid. Utredningen förordar att giltighetstiden begränsas till ett år.

Lagtekniskt har utredningen valt att ta in bestämmelserna om särskild användning av övervakningskamera i en särskild lag, lag om särskild användning av övervakningskameror, m.m. Den föreslagna lagstiftningen kommer uttömmande att reglera användningen av dolda övervakningskameror vid förundersökning. Utredningens förslag innebär vidare ändringar i 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, i 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i lagen om övervakningskameror m.m.

Parlamentarisk kontroll

Utredningen föreslår vidare att tillämpningen av bestämmelserna om särskild användning av övervakningskamera bör vara underkastad en årlig parlamentarisk kontroll (se avsnitt 4.10) på samma sätt som sker vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Särskild användning av övervakningskamera innebär att TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen och utan att upplysning om utrustningen lämnas, används för personövervakning vid förundersökning.

2 § Särskild användning av övervakningskamera får ske vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

3 § Särskild användning av övervakningskamera får ske endast om

1. någon är skäligen misstänkt för brottet,
2. åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen samt
3. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Åtgärden får endast avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

4 § Frågor om särskild användning av övervakningskamera prövas av rätten på ansökan av åklagaren. I fråga om laga domstol tillämpas 19 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken.

Tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid och viss plats. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

5 § Om det inte längre finns skäl för ett beslut om särskild användning av övervakningskamera, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

6 § En upptagning som har gjorts vid särskild användning av övervakningskamera skall granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken.

Upptagningar skall, i de delar de är av betydelse från utredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har nedlagts eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

7 § I fråga om överklagande av rättens beslut enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av rättens beslut i brottmål angående åtgärd som avses i 25–28 kap. samma balk.

Denna lag träder i kraft den .... och gäller till och med den.....

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 §	
Tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning får meddelas, även om brottet inte omfattas av 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken.	Tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning får meddelas, även om brottet inte omfattas av 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken. *Tillstånd till särskild användning av övervakningskamera får meddelas enligt lagen (1995 :000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m., även om brottet inte omfattas av 2 § i den lagen.*
Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning *eller* hemlig teleövervakning skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren.	Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning *eller särskild användning av övervakningskamera* skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Härigenom föreskrivs att 28 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	28 §
Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken *eller* kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.	Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken, kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken *eller särskild användning av övervakningskamera enligt lagen (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m.* skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.
Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av andra styck-	Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av *första* styck-

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
et, skall det genast anmälas hos rätten. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas.	et, skall det genast anmälas hos rätten. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas.

Denna lag träder i kraft den	

4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Med övervakningskameror avses i denna lag TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Vad som i lagen sägs om övervakningskameror gäller i tillämpliga delar även för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera.	*I lagen (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m. finns bestämmelser om användningen av övervakningskamera i vissa fall.*

Denna lag träder i kraft den	

1 Utredningsuppdraget m.m.

Utredningens direktiv (Dir. 1995:18) innebär ett uppdrag att utreda frågor om användningen av övervakningskameror. Enligt direktiven skall utredningen bl.a. särskilt överväga frågan om en utvidgad rätt för polisen, varmed avses både Säkerhetspolisen och den öppna polisen, att använda övervakningskameror. Utredningens ställningstaganden skall omfatta såväl användningen av övervakningskameror i brottsutredande syfte som i polisens verksamhet i övrigt.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga*.

I direktiven sägs att det är angeläget att snarast skapa förutsättningar för att polisen skall kunna använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid utredning av allvarligare brott. Utredningen bör därför, sägs det vidare i direktiven, i ett delbetänkande senast den 1 juli 1995 redovisa sina förslag till den lagstiftning som - i avvaktan på den mer genomgripande översynen - krävs för detta. Denna del av utredningens uppdrag redovisas i detta delbetänkande.

Representanter för utredningen har haft överläggningar med företrädare för Säkerhetspolisen.

Det skall sägas att det hittillsvarande utredningsarbetet har bedrivits inom mycket snäva tidsramar. Arbetet inleddes den 1 mars 1995 och utredningen har således haft knappt fyra månader på sig att arbeta fram det förslag som nu presenteras.

I sitt fortsatta arbete kommer utredningen att göra en översyn av lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. Enligt direktiven skall arbetet vara avslutat före utgången av maj månad 1996.

2 Bakgrund

2.1 Gällande rätt

2.1.1 Lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

Lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. trädde i kraft den 1 juli 1990 och ersatte då lagen (1977:20) om TV-övervakning.

Lagen om TV-övervakning tillkom för att förstärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar i samband med övervakning och bevakning med TV-apparatur. I lagen föreskrevs att det krävdes tillstånd för att bruka en övervakningskamera som var anbringad så att den kunde riktas mot plats som var upplåten för eller annars utnyttjades av allmänheten. Lagen föreskrev vidare att den som brukade en övervakningskamera skulle upplysa om detta på ett verksamt sätt. Lagen var tillämplig på i stort sett allt brukande av fjärrstyrda övervakningskameror och innebar för polisens del att man inte längre fick lov att använda dolda fjärrstyrda övervakningskameror i sin brottsutredande verksamhet.

Lagen om övervakningskameror m.m. gäller i likhet med föregångaren all användning av övervakningskameror och reglerar således även polisens hantering av denna apparatur. Den nya lagen har också bibehållit systemet med upplysnings- och tillståndsplikt och innebär för polisens del att förbudet mot att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid en förundersökning finns kvar.

Lagen inleds med en legaldefinition av begreppet övervakningskamera (1 §). Enligt definitionen avses med övervakningskameror TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Definitionen av begreppet övervakningskamera har gjorts betydligt vidare än motsvarande bestämmelse i lagen om TV-övervakning och innebär att lagstiftningen anpassats till den tekniska utvecklingen. När det gäller sättet att manövrera instrumentet gäller i likhet med tidigare reglering att en övervakningskamera för att omfattas av lagen inte manövreras på den plats där den finns. Med uttrycket manövrera menas en mera fortlöpande hantering av kameran. Att någon sätter kameran i funktion

innebär inte att den manövreras i lagens mening. En kamera som fungerar med inbyggd automatik anses inte heller vara föremål för manövrering (prop. 1989/90:119 s. 40). Det innebär att en kamera som sätts på och sedan lämnas att gå med hjälp av inbyggd automatik i samband med bevakning av exempelvis en "tjuvgömma" inte anses manövrerad på platsen och kameran omfattas därmed av lagens bestämmelser.

Vad som i lagen sägs om övervakningskameror gäller i tillämpliga delar även för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera.

I lagen uppställs ett generellt krav på att övervakningskameror skall användas med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet (2 §). Syftet med bestämmelsen är att understryka att all användning av övervakningskameror kan innebära risker för integritetsintrång och att apparaturen därför skall användas under ansvar och med ett allmänt hänsynstagande till medmänniskan.

Lagen föreskriver att upplysning om en övervakningskamera skall lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt (3 §). Undantag från upplysningsplikten görs för övervakningskameror som används till skydd av en anläggning eller ett område som enligt 4 § 2–5 eller 5 § lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. förklarats utgöra skyddsobjekt samt för övervakningskamera som används av en polismyndighet vid automatisk hastighetsövervakning. Dessa undantag har gjorts för att syftet med övervakningen inte skall motverkas. Det kan påpekas att dessa kameror även är undantagna från tillståndskravet. Länsstyrelsen får dessutom i andra fall medge undantag från upplysningsplikten, om det finns synnerliga skäl för det. Det skall enligt specialmotiveringen till bestämmelsen vara fråga om undantagssituationer där det finns ett starkt behov av att använda en övervakningskamera utan att behöva informera om den. Här avses bl.a. fall där hänsynen till allmän ordning och säkerhet gör sig särskilt gällande, såsom vid övervakning av här i landet anordnade internationella sammankomster, vissa statsbesök och liknande arrangemang (prop. 1989/90:119 s. 43).

Enligt lagen krävs tillstånd att använda en övervakningskamera för att kameran skall få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde (4 §). Regleringen innebär att den som disponerar över en övervakningskamera inte får sätta upp denna på det i paragrafen angivna sättet utan att först ha fått tillstånd att använda kameran i fråga. Huruvida kameran sedan används spelar däremot ingen roll. Med uttrycket plats dit allmänheten har "tillträde" avses inte bara platser som allmänheten brukar frekventera utan alla platser dit allmänheten överhuvud har tillträde. Begreppet är därmed vidare

än t.ex. begreppet "allmän plats" i straffrättslig mening och omfattar även områden i naturen som allmänheten kan sägas ha tillträde till. Som exempel på platser dit allmänheten normalt inte har tillträde nämns i lagens förarbeten gemensamma utrymmen i flerfamiljshus, samt utrymmen i affärer, varuhus och banker till vilka endast personalen har tillträde (prop. 1989/90:119 s. 17 och 44).

I lagen har gjorts undantag från tillståndskravet för kameror som används vid bevakning av skyddsobjekt och vid automatisk hastighetsövervakning samt för s.k. TV-backspeglar, dvs. kameror som av trafiksäkerhetsskäl eller för säkerheten i arbetsmiljön är uppsatta på fordon, maskiner eller liknande för att förbättra sikten för föraren eller användaren.

Polismyndigheter och räddningsledare enligt räddningstjänstlagen har dessutom rätt att under högst 14 dagar ha övervakningskameror uppsatta utan tillstånd under förutsättning att användning av kameran är oundgängligen nödvändig vid olyckshändelse eller överhängande fara för en sådan eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Bestämmelsen avser nödfallsliknande situationer där det finns ett uppenbart behov av att använda övervakningskameror. Dessa kameror är emellertid inte undantagna från upplysningsplikten.

Länsstyrelsen är den instans som prövar ärenden om tillstånd (7 §). En grundläggande förutsättning för att ett tillstånd skall beviljas är att sökanden kan anses ha ett befogat intresse av att få använda övervakningskameran och att detta intresse inte likaväl kan tillgodoses på något annat sätt (5 §). Kravet på "befogat intresse" innebär att en person som rent allmänt är road av teknik och därför vill använda en sådan kamera eller som anför rena bekvämlighetsskäl inte kan få tillstånd. Detsamma gäller i än högre grad om ansökan har illojala eller direkt illegitima syften. Föreligger det ett befogat intresse krävs att detta inte likaväl kan tillgodoses på något annat sätt. Är t.ex. syftet med övervakningskameran att förhindra stöld skall det framgå att andra sätt, t.ex. att låsa in egendomen, ter sig allt för omständliga eller kostsamma (prop. 1989/90:119 s. 21, 45 f).

Om den grundläggande förutsättningen är uppfylld skall tillstånd meddelas om den information som kan förmedlas genom kameran och den rätt att behandla eller bevara bilder som kan komma att förenas med tillståndet kan antas vara av ringa betydelse för enskildas personliga integritet med hänsyn till den utrustning som skall användas, det område som skall övervakas och övriga omständigheter. När bildupptagningen sker under förhållanden som i praktiken gör det mycket svårt att identifiera personer som kan komma att beröras av övervakningen eller när endast ett fåtal personer skulle komma att beröras av övervakningen och dessa godtagit den eller på goda grunder kan antas inte ha någon invändning mot den anses risken för

integritetsintrång normalt vara liten. Detta kan vara förhållandet då bildupptagning sker av ett litet och föga frekventerat område eller när upptagningen sker på långt håll utan zoomningsmöjligheter. Av förarbetena till lagen framgår att bl.a. affärslokaler inom detaljhandeln, post- och banklokaler samt områden i anslutning till allmänna kommunikationsmedel såsom väntsalar, biljetthallar och perronger utgör exempel på platser där risken för integritetsintrång kan antas vara liten. En förutsättning för att man skall göra denna bedömning är dock att utrustningen endast medger en allmän övervakning och inte tillåter närbilder eller annan mera närgången granskning. Det förhållandet att bevakningsområdet hör till den uppräknade kategorin hindrar inte att det inom ett sådant område kan finnas platser där risken för integritetsintrång är större såsom t.ex. utrymmen i anslutning till kundtoaletter i affärslokaler eller provhytter i klädaffärer (prop. 1989/90:119 s. 46 ff).

När integritetsintrånget inte kan antas vara av ringa betydelse föreskriver lagen att tillstånd endast får meddelas om intresset av att tillgodose det avsedda ändamålet med övervakningen är så starkt att det skall ges företräde framför intresset av att värna enskildas personliga integritet. I dessa fall skall alltså en intresseavvägning göras innan tillstånd meddelas. I lagens förarbeten ges några exempel på områden där risken för integritetsintrång inte kan antas vara ringa. Dit räknas bl.a. områden som används för allmän trafik såsom gator, allmänna vägar, tunnlar, broar och trafikkaruseller samt områden och lokaler som brukar användas av allmänheten för att utöva någon av de grundläggande fri- och rättigheter som anges i regeringsformen (prop. 1989/90:119 s. 47).

Ett tillstånd att använda en övervakningskamera får, om sökanden av särskilda skäl har behov av detta, förenas med rätt att behandla eller bevara bilder som tagits med kameran. För att få en sådan inspelningsrätt krävs vidare att risken för integritetsintrång är liten eller att kameran används för att förebygga brott, förhindra olyckor eller tillgodose något annat därmed jämförligt ändamål (6 §). Banker anges i förarbetena som exempel på användare som kan vara beroende av att få bevara bilder av inträffade rån för att övervakningen inte skall förlora sitt syfte.

Lagen ger länsstyrelsen rätt att förena ett tillstånd med villkor. Ett tillstånd skall således alltid innehålla föreskrifter om hur övervakningen skall ordnas. Länsstyrelsen kan även ge föreskrifter om hur upplysningen om kameran skall ske, hur upptagna bilder skall behandlas och bevaras samt om andra förhållanden som har betydelse för att skydda enskildas personliga integritet. Länsstyrelsen kan även tidsbegränsa tillståndet (10 §).

2.1.2 Polisiär användning av övervakningskameror

2.1.2.1 Hur får övervakningskameran användas?

Även polisens användning av övervakningskameror omfattas av lagen om övervakningskameror m.m. Detta innebär att tillstånds- och upplysningsplikten gäller även för polisens verksamhet. Polisens användning av kamera vid automatisk hastighetsövervakning är dock enligt särskilda föreskrifter i lagen undantagen från både tillståndsplikt och upplysningsplikt (3 § andra stycket och 4 § första stycket 3). Förutom detta undantag saknar polisen i princip möjligheter att använda dolda övervakningskameror. Eftersom polisens användning av övervakningskameror präglas av att den i många fall måste vara hemlig för att fylla sin funktion, innebär det att polisen i dag huvudsakligen är hänvisad till att använda handmanövrerade TV-kameror. Denna metod är helt oreglerad.

Lagen om övervakningskameror m.m. ger dock en viss möjlighet för polisen och andra att använda dolda övervakningskameror. Länsstyrelsen får nämligen enligt 3 § tredje stycket medge undantag från upplysningsplikten om det finns synnerliga skäl för det. Det anges i lagens förarbeten (prop. 1989/90:119 s. 43) att det härvid skall vara fråga om undantagssituationer där det finns ett starkt behov av att använda en övervakningskamera utan att behöva informera om den. Därmed avses enligt anförda proposition bl.a. fall där hänsynen till allmän ordning och säkerhet gör sig särskilt gällande, t.ex. vid övervakning av här i landet anordnade internationella sammankomster, vissa utländska statsbesök och liknande arrangemang.

Regeringsrätten har i dom den 14 april 1994 prövat om sådana synnerliga skäl som avses i 3 § tredje stycket lagen om övervakningskameror m.m. var för handen (RÅ 1994 ref 33). Samma dag avgjordes tre ytterligare mål med samma utgång.

Omständigheterna i det refererade målet var följande.

OBS! Stormarknad ansökte hos Länsstyrelsen i Älvsborgs län om dels tillstånd att använda en TV-kamera för övervakning av brödavdelningen i en livsmedelsbutik och dels undantag från upplysningsplikten. Bakgrunden till ansökan var i huvudsak följande. Ett antal butiker med brödavdelning i Borås hade utsatts för sabotage. Anmälningar hade gjorts i 53 fall om att främmande föremål hade påträffats i matvaror och i två fall om utpressning, som omfattade sammanlagt 1,8 milj. kr. Sammanlagt 196 brev med hotelser hade mottagits av affärsidkare m.fl. och i några fall hade anställda på grund av hot slutat sina anställningar.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län meddelade OBS! Stormarknad tillstånd att använda en övervakningskamera för övervakning av brödavdel-

ningen i en livsmedelsbutik i Borås. Tillståndet förenades med rätt att spela in bilder samt föreskrev länsstyrelsen vissa särskilda villkor. Länsstyrelsen medgav vidare med stöd av 3 § tredje stycket lagen om övervakningskameror m.m. undantag från upplysningsplikten.

Justitiekanslern överklagade länsstyrelsens beslut och yrkade att tillståndet att använda övervakningskameran skulle tidsbegränsas på visst sätt och att det skulle åligga tillståndshavaren att upplysa allmänheten om övervakningen genom anslag.

OBS! Stormarknad ansåg att överklagandet skulle avslås såvitt gällde yrkandet att tillståndet skulle gälla med upplysningsplikt men hade inget att erinra i och för sig mot att tillståndet tidsbegränsades.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län och Polismyndigheten i Borås yttrade sig och gav därvid uttryck för samma inställning som bolaget i fråga om upplysningsplikten.

Polismyndigheten anförde i sitt yttrande bl.a. följande. Länsstyrelsen har i fyra ärenden meddelat tillstånd för detaljhandelsbutiker att bruka övervakningskamera för övervakning av brödavdelningarna i butikerna. Syftet med att installera övervakningskameror har varit att uppdaga och förebygga brott. Utredning pågår i Borås polisdistrikt angående grov utpressning samt spridande av gift och smitta m.fl. brott. Det är myndighetens bedömning att den uppkomna situationen är av undantagskaraktär och att bl.a. hänsynen till allmän ordning och säkerhet gör sig så starkt gällande i detta fall att synnerliga skäl får anses föreligga att medge undantag från upplysningsplikten.

Kammarrätten i Göteborg yttrade i sin dom bl.a. följande. Frågan i målet är om föreliggande situation är sådan att synnerliga skäl enligt 3 § tredje stycket lagen om övervakningskameror m.m. kan anses vara för handen för att medge undantag från upplysningsplikten. – Av det som Polismyndigheten i Borås har anfört i sitt yttrande till kammarrätten framgår att den brottslighet som är under utredning är av mycket allvarlig art och att de hotelser som därvid framförts riktar sig mot allmänheten. Huvudsyftet med att sätta upp övervakningskameran får anses vara att avslöja gärningsmannen. Med hänsyn härtill är övervakningssituationen sådan att syftet med övervakningen skulle motverkas om det upplyses om denna. De skäl som talar för att övervakning skall få ske utan att upplysning härom lämnas uppväger mer än väl det intrång i den personliga integriteten som kan antas ske genom övervakningen. Vid en samlad bedömning av omständigheterna finner kammarrätten således att det föreligger en sådan undantagssituation där synnerliga skäl är för handen för att medge undantag från upplysningsplikten. – Kammarrättens domslut innebar att länsstyrelsens beslut ändrades endast på så sätt att beslutets giltighetstid begränsades.

Hos Regeringsrätten fullföljde Justitiekanslern sin talan såvitt avsåg frågan om undantag från upplysningsplikten.

Regeringsrätten, som beslutade att avskriva målet eftersom tiden för det berörda undantaget gått till ända vid Regeringsrättens prövning, uttalade bl.a. följande i sina domskäl. Användning av personövervakning med lagring av bildupptagning på videoband eller på annat liknande sätt möjliggör i efterhand en identifiering av personer som uppehållit sig vid butikens bröddisk. Den restriktivitet som gäller i fråga om undantag från skyldigheten att genom skyltning eller på annat verksamt sätt upplysa om den uppsatta övervakningskameran är dikterad med hänsynen till den enskildes integritet. Det kan mot bakgrund härav i allmänhet inte anses rimligt att tillåta dold övervakning med kamera eller andra tvångsmedel uteslutande i brottsspaningssyfte. I förevarande fall är emellertid de genomförda sabotagen och de uttalade hotelserna m.m. av ett sådant allvarligt slag att det med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten får anses föreligga sådana synnerliga skäl som utgör grund för att undantag från upplysningsplikten skall medges.

Ett regeringsråd var skiljaktig i fråga om motiveringen och anförde följande. Syftet med lagen om övervakningskameror m.m. är att skydda den enskilde mot obehörig övervakning. Den grundsyn som präglar lagen är också att stor restriktivitet skall iakttas när det gäller att lämna tillstånd att använda övervakningskamera. Givna tillstånd skall kringgärdas med strikta villkor. Ett sådant villkor är det som gäller i fråga om upplysningsplikt. (Se SOU 1987:74 Optisk-elektronisk övervakning samt prop. 1989/90:119 om övervakningskameror m.m.) Den nu gällande lagstiftningen om övervakningskameror föregicks av en ingående och omfattande diskussion kring frågan om dold övervakning skulle få användas som ett straffprocessuellt tvångsmedel. Som Justitiekanslern framhållit i detta mål tog statsmakterna bestämt avstånd från att tillåta sådant tvångsmedel. Detta skedde visserligen inte direkt i förarbetena till den här aktuella lagen men har uppenbarligen ändå verkat bestämmande på innehållet och utformningen av densamma. (Se DsJu 1981:22 Hemlig avlyssning m.m. samt prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor.) Detta förhållande bör leda till den slutsatsen att den ifrågavarande undantagsregeln – även om dess ordalydelse, sedd isolerad, i och för sig inte kan anses hindra en sådan tillämpning – inte får tillämpas så att därigenom, på omvägar, ges tillgång till dold kameraövervakning i rent brottsutredande syfte. – I förevarande mål kan emellertid inte förhållandena anses vara sådana att den dolda övervakningen endast varit avsedd att utgöra ett led i en pågående brottsutredning. Fastmer finns anledning anta att ett väsentligt syfte med den dolda övervakningen har varit att förhindra sabotage och att skydda en stor och obestämd

grupp av människor mot skador som mycket väl skulle ha kunnat bli synnerligen omfattande och utomordentligt allvarliga. Att anordna dold övervakning under sådana särskilda omständigheter och i sådant syfte synes väl falla inom ramen för undantagsregelns tillämpningsområde. Detta bör gälla även om den dolda övervakningen tillika skulle kunna främja en pågående brottsutredning. - Under hänvisning till det ovan anförda finner jag att förutsättningar enligt 3 § tredje stycket lagen om övervakningskameror m.m. förelegat för medgivande av undantag från den i första stycket samma paragraf stadgade upplysningsplikten.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att lagen om övervakningskameror m.m. ger polisen små möjligheter att använda dolda övervakningskameror. Är det fråga om en användning av sådana kameror i rent brottsspaningssyfte är polisen i allmänhet hänvisad till att använda handmanövrerade TV-kameror. Kan polisen däremot åberopa hänsynen till allmän ordning och säkerhet torde dock, som framgår av rättsfallet, finnas ett visst utrymme för användning av dold övervakningskamera.

2.1.2.2 Gränsdragningen mellan allmän brottsspaning, förutredning och förspaning samt förundersökning

I det följande lämnas en redogörelse för gränsdragningen mellan allmän brottsspaning, förutredning, förspaning samt förundersökning. Redogörelsen är hämtad från Åklagarutredningens betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61).

Allmän brottsspaning

Utanför rättegångsbalkens regler faller vad som brukar kallas för allmän brottsspaning. Sådan spaning, som till skillnad från spaning under förundersökning inte förutsätter någon konkret brottsmisstanke, sker med stöd av de allmänna bestämmelserna i 2 § polislagen (1984:387) om polisens uppgifter. Till polisens uppgifter hör inte bara att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal utan även att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten.

Mellan vad som kallas allmän brottsspaning och ett formellt inledande av förundersökning kan vidtas en rad åtgärder som brukar betecknas som förundersökningens förstadium. Hit hör t.ex. sådana åtgärder som avser att skapa ett underlag för en närmare prövning av

om förundersökning skall inledas eller ej. Dessa åtgärder kan uppdelas i och benämnas förutredning respektive förspaning.

Med förutredning avses punktvisa utredningsåtgärder som en undersökningsledare behöver vidta för att få ett tillräckligt underlag för beslut om formell förundersökning skall inledas. Det kan röra sig om åtgärder av skilda slag, såsom kompletterande upplysningar från en anmälare i ett bestämt syfte eller kontroll av att en anmäld händelse inträffat och liknande.

Med förspaning avses ett utredningsarbete som är mer abstrakt än en förutredning och som inte i första hand är inriktat på frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Som exempel har nämnts sådana åtgärder som vidtas med anledning av att rykten börjat cirkulera om skumraskaffärer eller att stöldgods förekommer i stor utsträckning inom en viss bransch. Det kan gälla en undersökning av vilka personer på orten som har anknytning till branschen i fråga och av dessa personers antecedentia eller aktuella förehavanden. Det ligger i sakens natur att förspaning i regel bedrivs i s.k. initiativärenden. Någon anmälan upprättas inte på detta stadium. Förspaning kan till skillnad från förutredning pågå under lång tid och innebära ett omfattande utredningsarbete. Genom de uppgifter som kommer fram vid en sådan spaning kan antingen ryktena konkretiseras till en sådan nivå att förundersökning skall inledas eller kan det klarläggas att ryktena saknar grund.

Inledande av förundersökning

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall som huvudregel förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Gränsen för när förundersökning skall inledas har satts lågt. Kravet på att det skall finnas anledning anta att ett brott har förövats innebär i och för sig att en i någon mån preciserad brottsmisstanke måste föreligga. Misstanken kan dock vara vag och oprecis. Gärningsmannen kan vara okänd och bevisning av nämnvärd styrka behöver inte finnas. Kännedom om brottet kan ha erhållits genom anmälan eller genom spaning eller på annat sätt, t.ex. genom uppgifter i tidningarna. Utrymmet för förspaning och förutredning är sålunda begränsat. Föreligger förutsättningar för förundersökning skall sådan inledas.

Tidigare kunde en förundersökning inledas antingen formlöst genom att utredningsarbetet helt enkelt sattes i gång eller genom ett formligt beslut. Sedan den 1 april 1995 gäller dock att en förundersökning alltid skall inledas genom ett formligt beslut av någon som är behörig att inleda den aktuella förundersökningen (prop. 1994/95:23 s. 76f och s. 118). I 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken föreskrivs

numera att ett beslut att inleda förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren (SFS 1994:1412). Enligt 1 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) gäller att ett beslut att inleda förundersökning eller att utvidga en förundersökning skall sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det skall framgå vem som har fattat beslutet. (SFS 1994:1429.)

2.2 Frågans tidigare behandling

Lagen (1977:20) om TV-övervakning innebar att den därmed införda tillståndsplikten för bruk av dolda fjärrstyrda övervakningskameror kom att gälla även för polisen. Redan i samband med 1977 års lagstiftning tog man upp frågan om polisens användning av övervakningskameror borde undantas från lagens tillämpningsområde och den har sedan berörts av ett flertal utredningar. Därvid har olika förslag lagts fram som alla syftat till att ge polisen ökade möjligheter att använda övervakningskameror vid brottsutredningar. Inget av förslagen har emellertid lett till lagstiftning. I det följande lämnas en redogörelse för dessa tidigare utredningar.

2.2.1 Integritetsskyddskommittén

Kommittén föreslog i delbetänkandet Fotografering och integritet (SOU 1974:85) att den som olovligen fotograferar annan som är inomhus i sin bostad eller för vård är på sjukhus eller annan anstalt skulle dömas för olovlig fotografering till böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare föreslogs att den som i annat fall fotograferar någon när denne befinner sig på plats där han är skyddad för allmän insyn skulle dömas för otillbörlig fotografering om fotograferingen uppenbarligen var kränkande för den som fotograferades. Med fotografering avsågs även upptagande av bilder med TV-kamera och detta oavsett om apparaturen var förenad med minnesfunktion eller ej. Någon bestämmelse som medgav undantag i fråga om fotografering som hjälpmedel i polisens utredningsverksamhet föreslogs inte. Förslaget innebar således att polisen inte skulle få "fotografera" personer som befann sig på de i lagrummen angivna platserna oavsett om man använde fjärrmanövrerade kameror eller ej.

I fråga om övervakningskameror framhöll kommittén att det i den allmänna debatten gjorts gällande att ett utbrett bruk av TV-kameror för övervakningsändamål skulle möjliggöra en övervakning av medborgarna som inte kunde anses som godtagbar från integritetssynpunkt. Kommittén ansåg att regler om TV-övervakning direkt riktade

sig mot en så begränsad personkrets att det framstod som lämpligare att införa en kompletterande speciallagstiftning i stället för att behandla företeelsen i allmänna straffrättsliga bestämmelser. Kommittén föreslog därför att det skulle införas en lag om TV-övervakning. Lagen skulle vara tillämplig på fjärrmanövrerade TV-kameror som användes för personövervakning. Anledningen till att man valde att reglera användningen av just fjärrmanövrerade övervakningskameror var att användningen av dessa kameror innefattade särskilda risker för den personliga integriteten (betänkandet s. 59, 85 och 104). Lagförslaget föreskrev upplysningsplikt för den som använde en övervakningskamera och tillståndsplikt för den som ville sätta upp en övervakningskamera på sådant sätt att kameran kunde riktas mot plats som var upplåten för eller eljest nyttjades av allmänheten. Kommittén övervägde om myndigheters användning skulle särregleras men fann att det var av betydelse att regler om polisens eller andra myndigheters TV-övervakning inte framstod som mer liberala än de som gällde i allmänhet (betänkandet s. 89). Kommittén föreslog därför att lagen skulle gälla oavsett vem som var brukare av apparaturen. Den föreslagna regleringen innebar för polisens del att man inte längre skulle få rätt att utan vidare använda dolda fjärrmanövrerade kameror vid brottsutredningar.

2.2.2 Prop. 1975/76:194 om TV-övervakning

Kommitténs förslag att kriminalisera fotografering av personer som befinner sig i bostaden eller på andra platser där integritetsintresset gör sig särskilt starkt gällande ledde inte till lagstiftning eftersom man ansåg att vissa andra frågor borde utredas först innan man tog ställning till förslaget. Däremot godtogs i huvudsak kommitténs förslag till lag om TV-övervakning. Genom den nya lagen förbjöds all användning av dolda fjärrstyrda övervakningskameror med undantag för kameror som av skyddsändamål användes vid anläggningar av betydelse för totalförsvaret. I lagen föreskrevs nämligen att en övervakningskamera inte fick brukas med mindre upplysning därom lämnades genom anslag eller på annat lämpligt sätt. Såsom kommittén föreslagit infördes tillståndsplikt för brukande av övervakningskamera som anbringats så att den kunde riktas mot plats som var upplåten för eller eljest nyttjades av allmänheten. Inte heller från tillståndsplikten gjordes något undantag för polisens del. Departementschefen delade kommitténs uppfattning att det var av betydelse att regler om polisens och andra myndigheters TV-övervakning inte var eller kunde framstå som mer liberala än de som gällde för övriga.

2.2.3 Tvångsmedelskommittén

Tvångsmedelskommittén hade till uppgift att se över tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål m.m. År 1981 fick kommittén tilläggsdirektiv att undersöka om polisen skulle kunna ges ökade möjligheter att använda fjärrstyrda TV-kameror i den brottsbekämpande verksamheten. I direktiven framhölls bl.a. följande.

> Det får antas att en fjärrstyrd kamera i en del fall skulle kunna vara ett effektivt hjälpmedel i den brottsbekämpande verksamheten. Berättigade krav på skydd för den personliga integriteten måste emellertid tillgodoses i möjligaste mån. Det bör därför inte tillåtas att övervakningskameror helt utan restriktioner används i spaningsverksamheten. Rimligen bör krävas att det föreligger misstanke om viss brottslig verksamhet av ett relativt kvalificerat slag. Vidare kan beslut om användningen behöva förbehållas vissa befattningshavare. Det bör ankomma på tvångsmedelskommittén att föreslå de villkor som med hänsyn till skyddet för motstående intressen bör gälla för användningen av övervakningskameror i spaningssyfte.

Kommittén anförde i delbetänkandet Hemlig avlyssning m.m. (Ds Ju 1981:22) att övervakning med dold fjärrstyrd TV-kamera kan ses som den optiska motsvarigheten till hemlig avlyssning genom dold mikrofon med den skillnaden dock att medborgarna inte är skyddade mot TV-övervakning genom grundlagen eller brottsbalken utan endast genom lagen om TV-övervakning. Kommittén tycktes vidare utgå från att sistnämnda lag endast är tillämplig på fjärrstyrda TV-kameror som kan riktas mot sådan plats som är upplåten för eller annars nyttjas av allmänheten. Kommittén har med denna utgångspunkt anfört följande.

> Enligt kommitténs mening är TV-övervakning av det slag som lagen om TV-övervakning reglerar inte av så integritetsvådlig natur att anledning finns att på ett mera påtagligt sätt begränsa tvångsmedlets användningsområde inom polisens brottsutredande verksamhet. Det finns så mycket mindre anledning att göra detta som polisen har sin fulla frihet att använda övervakningskamera på andra betydligt mera integritetskänsliga platser än de för vilka lagen om TV-övervakning gäller.

Kommittén menade dock att det inte fanns anledning att använda övervakningskameror vid utredning av bagatellbrott. Kommittén föreslog att det i lagen om TV-övervakning skulle införas en föreskrift som angav att lagen inte gällde övervakningskameror som en polismyndig-

het använder vid utredning av brott för vilket det enbart var föreskrivet fängelse.

Av delbetänkandet (s. 139 f) framgår att kommittén avsåg att polisen genom regleringen skulle få möjlighet att använda dolda övervakningskameror i sin allmänna spaningsverksamhet på sådan plats som var upplåten för eller eljest nyttjades av allmänheten. Meningen var således att polisen skulle få använda övervakningskameror redan innan förundersökning inletts under förutsättning att spaningen skedde på nyss angiven plats och avsåg brott med endast fängelse i straffskalan.

2.2.4 Narkotikakommissionen

År 1982 tillkallades en kommission med uppdrag att lämna förslag om åtgärder mot narkotikamissbruket. Bl.a. fick kommissionen i uppgift att lägga fram förslag om de lagstiftningsåtgärder som man ansåg behövas för att kampen mot narkotikan skulle kunna föras mer effektivt. I kommissionens PM nr 5 som behandlar polisens insatser mot narkotikan föreslog kommissionen att lagen om TV-övervakning skulle ändras så att den inte gällde kameror som polisen använde vid spaning och utredning av narkotikabrott. Kommissionen ansåg att det från integritetssynpunkt knappast kunde vara någon avgörande skillnad om polisen vid sidan av kikare och andra kameror också fick utnyttja TV-kameror. Kommissionen menade vidare att TV-övervakning på en plats där man ändå alltid löper risk att iakttas med andra metoder inte kunde anses vara alltför integritetskränkande, även om den inte skedde öppet.

2.2.5 Utredningen om TV-övervakning m.m.

År 1985 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att se över lagen om TV-övervakning. Enligt direktiven skulle utredaren bl.a. uppmärksamma de särskilda problem som kunde vara förenade med polisens användning av TV-övervakning. Utredaren har i sitt betänkande Optisk-elektronisk övervakning (SOU 1987:74) anfört bl.a. följande (s.121).

> Polisen saknar i dag möjlighet 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 ett 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 enbart tillåtas 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 säkrats 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.

I betänkandet föreslogs att det skulle införas en bestämmelse i rättegångsbalken som gav polisen rätt att efter tillstånd från rätten använda dold övervakningsapparatur vid förundersökning. I förslaget uppställdes som förutsättning för att tillstånd skulle lämnas att någon var skäligen misstänkt för brott för vilket det inte var stadgat lindrigare straff än fängelse i två år och att åtgärden var av synnerlig vikt för utredningen. Enligt ett föreslaget tillägg till lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål skulle tillstånd kunna ges även för de i den lagen behandlade brotten - dvs.

vissa allmänfarliga brott, vissa högmålsbrott och vissa brott mot rikets säkerhet samt försök, förberedelse och stämpling till dessa brott om sådan gärning är belagd med straff - även om det för brottet var föreskrivet ett straffminimum på mindre än två år. Utredningen föreslog dessutom att det nya tvångsmedlet, genom ett tillägg i den då gällande lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, skulle få användas för övervakning av utlänning som enligt regeringens beslut skulle avvisas eller utvisas.

2.2.6 Prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor

I propositionen behandlas frågor om användningen av straffprocessuella tvångsmedel. Förslagen från Tvångsmedelskommittén, Utredningen om TV-övervakning m.m. och Narkotikakommissionen om att polisen skulle få använda dold fjärrstyrd kamera i sin brottsutredande verksamhet togs samtliga under övervägande. Departementschefen kom därvid till slutsatsen att polisen inte skulle ges någon sådan möjlighet. Som skäl för detta ställningstagande anfördes bl.a. följande (s. 59).

> De argument som har åberopats till förmån för att använda dolda mikrofoner och kameror i det reguljära polisarbetet mot narkotikabrottslighet och annan grov brottslighet har inte övertygat mig om att dessa metoder är försvarliga med hänsyn till de tunga invändningar som kan riktas mot dem. Jag anser därför att dessa metoder inte bör införas i polisarbetet.
>
> Vad jag nu har anfört har i första hand tagit sikte på förundersökningar i allmänhet. Eftersom SÄPO-kommittén längre fram kommer att behandla bl.a. Säkerhetspolisens arbetsmetoder, utgår jag från att frågan härigenom får en särskild genomlysning såvitt avser Säkerhetspolisens verksamhet.

2.2.7 SÄPO-kommittén

I sitt slutbetänkande, SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51), tog SÄPO-kommittén upp till behandling bl.a. frågor om Säkerhetspolisens arbetsmetoder.

I sina överväganden konstaterade kommittén inledningsvis följande (s.143).

> I Säkerhetspolisens verksamhet ingår att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och terrordåd. Arbetsuppgifter av detta slag sätter en särskild prägel på verksamheten, och Säkerhetspolisens

arbete skiljer sig också en hel del från den öppna polisens. Spioneri och terror bedrivs i det fördolda och över huvud taget i slutna former. De som utför dessa brott är i regel välutbildade och använder sig av sofistikerade hjälpmedel. Härtill kommer att de ofta har stora resurser till sitt förfogande. Ett annat karaktäristiskt drag för såväl spioneri som terrorism är vidare dess internationella anknytning. Ännu en omständighet som är särpräglad för Säkerhetspolisen är att verksamheten omgärdas av en sträng sekretess.

Det är med hänsyn till de uppgifter Säkerhetspolisen skall utföra naturligt att ställa särskilda krav på effektivitet, och detta innebär i sin tur att det är nödvändigt att förse Säkerhetspolisen med adekvata resurser och hjälpmedel. Det är den ena utgångspunkten. Den andra är att de gränser som lagstiftningen sätter upp för tvångsmedelsanvändning och andra ingripanden måste gälla också för Säkerhetspolisen.

I betänkandet behandlades frågan om det bör införas en möjlighet för Säkerhetspolisen att i vissa situationer få använda dels hemlig teknisk avlyssning med hjälp av dolda mikrofoner (s.k. buggning), dels övervakning med dolda fjärrstyrda kameror. Kommittén konstaterade i betänkandet att det vid bedömningen av frågan gällde att göra en avvägning mellan intresset av effektivitet i Säkerhetspolisens arbete och intresset att skydda den enskilde från kränkningar av den personliga integriteten. Kommittén kom i betänkandet fram till att Säkerhetspolisen under vissa förutsättningar borde få använda såväl dolda mikrofoner som dolda kameror vid brottsutredningar och föreslog att användningen av dessa tvångsmedel skulle regleras i två särskilda lagar. Kommittén motiverade sitt ställningstagande vad gäller användningen av övervakningskameror bl.a. med att övervakning med handmanövrerade kameror, vilket är den metod som i dag står till buds för Säkerhetspolisen, kan vara riskfylld för den som manövrerar kameran och att användningen kan innebära att en pågående utredning avslöjas. Man anförde vidare att det med hänsyn till den kvalificerade tekniska utrustning som finns i dag är möjligt att med fjärrstyrda kameror åstadkomma en effektiv och därmed ändamålsenlig övervakning under förutsättning att denna kan ske dolt. Kommittén konstaterade i fråga om integritetsaspekten att det är ofrånkomligt att övervakning med dolda fjärrstyrda kameror kommer att drabba även oskyldiga personer eller personer som inte ens är föremål för en brottsutredning och att risken för integritetskränkningar därmed är stor. Enligt kommittén måste bestämmelser som ger Säkerhetspolisen möjlighet att använda hemlig övervakningskamera i brottsutredande syfte därför förenas med regler som minimerar riskerna för intrång i den personliga integriteten. Kommittén menade att reglerna borde

utformas på samma sätt som för ett tvångsmedel och inte inarbetas i lagen om övervakningskameror m.m. utan i stället tas in i en särskild lag, benämnd lag om särskild användning av övervakningskamera m.m. Kommitténs lagförslag innebar att polisen skulle få använda dolda fjärrstyrda övervakningskameror vid utredning av vissa i lagen angivna brott, vilka valts så att det ankom på Säkerhetspolisen att utreda dem. Enligt förslaget krävdes rättens tillstånd för att tvångsmedlet skulle få tillgripas. Under vissa förutsättningar kunde åtgärden beslutas interimistiskt av åklagaren. Vid tillståndsgivningen skulle rätten tillämpa den i 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken intagna proportionalitetsprincipen som föreskriver att tvångsmedel endast får beslutas om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Enligt förslaget skulle tillstånd endast få lämnas om någon kunde misstänkas för brottet och åtgärden dessutom var av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden skulle endast få avse sådan plats där den misstänkte kunde antas komma att uppehålla sig. Tillståndet skulle meddelas att gälla för viss plats och för viss tid som dock inte fick överstiga en månad. För att värna integritetsintresset föreskrevs i lagförslaget att upptagning som gjorts med dold övervakningskamera endast fick granskas av en mycket begränsad personkrets och att upptagningen skulle förstöras sedan målet avgjorts slutligt.

2.2.8 Remissyttranden över SÄPO-kommitténs betänkande

En del remissinstanser, däribland Domstolsverket och Göta hovrätt, har lämnat förslaget utan erinran. Förslaget har avstyrkts av bl.a. Datainspektionen, Sveriges advokatsamfund och Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen. Den kritik som riktats mot förslaget har främst rört frågan om vilken misstankegrad som bör krävas för att tvångsmedlet skall få tillgripas. Hovrätten för övre Norrland har i likhet med bl.a. Sveriges domareförbund, Stockholms tingsrätt och Polismyndigheten i Stockholm förordat att det skall krävas *skälig misstanke* och att det således inte skall räcka med att någon, som kommittén föreslagit, *kan misstänkas* för brott. Från Riksåklagaren och Riksdagens ombudsmän, vars yttranden redovisas mer utförligt nedan, har framförts kritik bl.a. mot att kommittén inte redovisat vilket behov Säkerhetspolisen har av att använda dolda övervakningskameror vid brottsutredningar. Viss kritik har också riktats mot att det i den föreslagna lagstiftningen inte tagits in några begränsningar vad avser vilka platser som får bevakas. Kammarrätten i Stockholm har således anfört att optisk övervakning av enskilds hem, ett hotellrum och liknande platser är extremt integritetskränkande och att sådan

övervakning därför bör vara utesluten som legal metod för att bekämpa brott. Stockholms tingsrätt har avstyrkt förslaget när det gäller slutna rum.

Riksåklagaren har inledningsvis framhållit att han i princip inte har något att erinra mot att ett nytt tvångsmedel av detta slag införs. Han har vidare anfört följande.

> Enligt min mening måste emellertid frågan penetreras grundligare än vad kommittén har gjort. Kommittén har nämligen överhuvudtaget inte gått in på frågan om i vilka fall det föreligger behov av att använda övervakningskamera i brottsutredningar. Inte heller har redovisats några överväganden angående hur den skulle komma till nytta i den brottsutredande verksamheten och därmed inte heller i vilka situationer den bör kunna användas. Jag anser detta vara en brist i förslaget, särskilt som det är fråga om ett i sig mycket integritetskränkande tvångsmedel vars användning inom brottsutredning i allmänhet nyligen har förkastats i ett lagstiftningsärende (jfr prop. 1989/90:114 s. 58 f).
>
> Beroende på var en övervakningskamera installeras och hur upptagningen utnyttjas kan tvångsmedlet vara mer eller mindre integritetskränkande. Installeras den så att t.ex. endast en avsides belägen privatbostad kan ses på upptagningen är risken för att ovidkommande personers integritet kränks mindre. Om den å andra sidan installeras i anslutning till en politisk organisations lokaler, utanför ingången till ett hotell som frekventeras av prostituerade eller utanför en klubblokal för sexuellt avvikande är det lätt att inse vilka risker som är förenade med tvångsmedlet i fråga. Dessa aspekter har överhuvudtaget inte belysts i betänkandet.
>
> ---
>
> Den misstankegrad som har föreslagits är däremot enligt min mening alltför låg för användning av ett så integritetskränkande tvångsmedel. Jag vill då särskilt erinra om att övervakning får ske på vilken plats som helst där den misstänkte kan komma att uppehålla sig. Det innebär bl.a. att inga begränsningar gäller mot att installera en sådan kamera t.ex. i anslutning till den misstänktes arbetsplats, på en restaurang han regelbundet besöker etc.

Riksdagens ombudsmän (JO) har sagt sig inte utan vidare vilja avvisa tanken på att införa en möjlighet för Säkerhetspolisen att i vissa fall använda hemliga övervakningskameror men har ansett att kommitténs förslag inte är så genomarbetat att det kan läggas till grund för lagstiftning. JO har vidare anfört bl.a. följande.

Grundläggande krav på en lagstiftning av det aktuella slaget är att den är resultatet av en ingående analys av behovet av de aktuella åtgärderna och att dess tillämpningsområde kan avgränsas på ett sätt som utan att göra åtgärderna verkningslösa ger tillräckligt skydd mot oacceptabla integritetsintrång.

Kommittén har inte anfört några som helst skäl för sitt förslag. Inte heller har den angett hur övervakningskameror skulle kunna användas i Säkerhetspolisens verksamhet. Vad gäller de platser som kan bli föremål för övervakning innehåller förslaget inte någon annan begränsning än vad som följer av att lagförslaget inte innehåller någon regel som medger intrång i skyddade utrymmen och platser för att anbringa kameran.

Jag har mot bakgrund av det vidsträckta användningsområde som föreslås svårt att förstå kommitténs påstående att optisk övervakning är en från integritetssynpunkt mindre ingripande åtgärd än hemlig avlyssning. Enligt sin ordalydelse medger lagförslaget exempelvis att man med ägarens medgivande installerar en dold kamera i ett hotellrum eller på en arbetsplats. Ingenting hindrar heller att man övervakar de delar av en bostadslägenhet som kan iakttas genom dennas fönster. Det kan tilläggas att redan åtgärden att med hjälp av kamera registrera vilka personer som besöker exempelvis någons bostad, en läkarmottagning, en advokatbyrå eller en politisk organisations lokaler måste anses vara i hög grad integritetskränkande.

Såvitt jag kan förstå finns det inte heller någonting i lagförslaget som hindrar att de två av kommittén föreslagna tvångsmedelslagarna utnyttjas på sådant sätt att Säkerhetspolisen, samtidigt som man med stöd av lagen om hemlig avlyssning bereder sig tillträde till ett utrymme och där installerar en mikrofon, också placerar ut en dold övervakningskamera.

Enligt min mening måste de frågor som jag nu har nämnt bli föremål för ingående överväganden innan ett förslag till lagstiftning om övervakningskameror kan föreläggas riksdagen.

2.2.9 Säkerhetspolisens promemoria 1994-12-21 med förslag om hemlig användning av övervakningskamera

Säkerhetspolisen har under år 1994 arbetat fram en promemoria där man redogjort för sitt behov av att använda dolda övervakningskameror. I promemorian har man också presenterat ett förslag till lagstiftning i frågan.

Enligt promemorian behöver Säkerhetspolisen få tillgång till moderna tekniska hjälpmedel för att kunna bedriva en effektiv spaningsverksamhet eftersom de personer man spanar mot har blivit

mer vaksamma och i ökad utsträckning har tagit teknisk utrustning till hjälp för att försvåra spaning. Ett hjälpmedel som Säkerhetspolisen menar sig ha stort behov av är dolda fjärrstyrda övervakningskameror. Man använder i dag manuellt manövrerade kameror som lagstiftningen tillåter. Dessa är dock enligt promemorian inte möjliga att använda i många fall då risken är stor för att den som håller i kameran blir upptäckt. Från Säkerhetspolisens sida gör man gällande att det vid sådana tillfällen nästan alltid skulle ha gått att använda dolda fjärrstyrda kameror för att fullgöra övervakningsuppgiften. I promemorian framhålls vidare att fjärrstyrda kameror möjliggör effektivare spaning. En fjärrstyrd kamera kan nämligen enligt Säkerhetspolisen i vissa fall registrera saker som skulle undgå en manuellt betjänad kamera på grund av att den som hanterade kameran inte uppfattat att det fanns något intressant att fotografera. Enligt promemorian skulle fjärrstyrda övervakningskameror dessutom vara personalbesparande eftersom det krävs mindre personal för att hantera en sådan än en manuellt manövrerad kamera.

Säkerhetspolisen har av dessa skäl föreslagit att man i sin spaningsverksamhet skall få använda dolda fjärrstyrda övervakningskameror. Enligt det i promemorian intagna lagförslaget skall vad man kallat hemlig användning av övervakningskamera endast få ske vid förundersökning av vissa typer av brott. Den i lagförslaget gjorda uppräkningen omfattar endast brott som utreds av Säkerhetspolisen. Det är således endast Säkerhetspolisen som enligt lagförslaget skall få tillgång till dolda fjärrstyrda övervakningskameror. För att hemlig användning skall få ske krävs vidare enligt förslaget att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen och att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Frågan om tillstånd att använda övervakningskamera skall prövas av rätten på ansökan av åklagare och tiden för tillstånd får inte får överstiga sex månader. Enligt förslaget skall ett tillstånd kunna avse övervakning av viss plats men även av viss person. Om övervakningen avgränsats till att avse viss person får dock kameran endast användas på sådan plats där denna person kan antas komma att uppehålla sig. I övrigt innehåller lagförslaget bestämmelser om skyldighet att häva ett tillståndsbeslut så snart det inte längre finns skäl för beslutet, om upptagning, granskning och bevarande av inspelat bildmaterial samt om överklagande av beslut. Den föreslagna regleringen överensstämmer på dessa områden i huvudsak med rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning. Till skillnad från vad som gäller vid hemlig teleavlyssning föreslås dock att inspelat material skall kunna bevaras även efter det att en förundersökning nedlagts, avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. Som skäl för den annorlunda regleringen i detta

hänseende har man i promemorian framhållit att det i Säkerhetspolisens verksamhet ofta förekommer att material från tidigare nedlagda förundersökningar får förnyad aktualitet, t.ex. vid upprepade värvningsförsök.

2.3 Hemlig teleavlyssning

2.3.1 Inledning

Regler om *hemlig teleavlyssning* finns i 27 kap. rättegångsbalken, i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras via ett allmänt tillgängligt telenät till eller från en viss teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 §).

Det bör i detta sammanhang även nämnas att det med stöd av bl.a. 27 kap. rättegångsbalken finns en möjlighet att tillgripa ett annat straffprocessuellt tvångsmedel, nämligen *hemlig teleövervakning*. Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om telemeddelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleanläggning som är ansluten till ett allmänt tillgängligt telenät eller att en sådan anläggning stängs av för meddelanden (27 kap. 19 §). Detta tvångsmedel får användas vid avsevärt fler brottstyper än hemlig teleavlyssning.

Som närmare kommer att utvecklas i avsnitt 4.1 är det utredningens uppfattning att integritetshoten och integritetsintrånget kan anses vara tämligen likartade vid hemlig teleavlyssning och användande av dold övervakningskamera. Vid en bedömning av om det bör införas en möjlighet för polisen att använda sig av dolda övervakningskameror – och under vilka förutsättningar en sådan användning i så fall skall få ske – ligger det därför nära till hands att göra en jämförelse med reglerna om hemlig teleavlyssning. Mot denna bakgrund finns det skäl att i de närmast följande avsnitten redogöra för under vilka förutsättningar det är möjligt att få till stånd hemlig teleavlyssning.

Däremot anser utredningen att hemlig teleövervakning normalt sett inte innebär lika stora ingrepp i den personliga integriteten som hemlig teleavlyssning och användande av dold övervakningskamera, även om den naturligtvis i och för sig kan utgöra ett allvarligt ingrepp i den

enskildes privatliv. Redovisningen i det följande kommer därför inte att närmare beröra reglerna om hemlig teleövervakning.

2.3.2 Bestämmelserna i rättegångsbalken

Reglerna om hemlig teleavlyssning, vilka fick sin nuvarande utformning genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1993 (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443), finns intagna i 27 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna har i huvudsak följande innehåll.

Hemlig teleavlyssning innebär att telemeddelanden som befordras via ett allmänt tillgängligt telenät till eller från en viss teleanläggning, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet (27 kap. 18 § första stycket). Huruvida det är en myndighet eller ett enskilt företag som driver televerksamheten saknar betydelse.

Med "telemeddelande" avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare (se 1 § telelagen 1993:597). Definitionen omfattar bl.a. telefonsamtal, telefaxmeddelande och telegram.

Proportionalitetsprincipen m.m.

Som en allmän utgångspunkt gäller att proportionalitetsprincipen måste iakttas. Hemlig teleavlyssning får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (27 kap. 1 § tredje stycket). När det gäller en tillämpning av proportionalitetsprincipen i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning uttalade föredragande departementschefen följande (prop. 1988/89:124 s. 66).

> Det skall självfallet alltid ske en prövning huruvida hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning över huvud taget är påkallad med hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet och om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd. Utgångspunkten bör vara att pröva om alternativa spaningsåtgärder kan användas och om det kan räcka med att tillgripa hemlig teleövervakning i stället för hemlig teleavlyssning. Proportionalitetsprincipen innebär alltså att utredningen i princip skall ha nått ett stadium där det förefaller omöjligt att komma längre med mindre ingripande metoder; olika åtgärder avsedda att föra utredningen framåt har tillgripits men varit resultatlösa.

Ibland kan emellertid redan från början stå klart att det är meningslöst att försöka med andra metoder. Detta kan bero på exempelvis att den misstänkte går mycket försiktigt till väga och kan förutsättas på alla sätt skydda sig mot normala utredningsmetoder. Ett annat fall kan vara att efterforskningar med vanliga metoder skulle kräva en orimligt stor insats av personal, kunna i förtid avslöja den pågående utredningen eller kunna vara farlig för polispersonalen.

För all tvångsmedelsanvändning anses vidare gälla ytterligare två allmänna principer, nämligen ändamålsprincipen och behovsprincipen. Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig.

Tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning

Hemlig teleavlyssning får användas vid en förundersökning som avser ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller avser försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om sådan gärning är kriminaliserad (27 kap. 18 § andra stycket).

Brottsmisstankens styrka och utredningsläget

Ytterligare förutsättningar för hemlig teleavlyssning är att någon är skäligen misstänkt för brottet och att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 20 §).

Åtgärden skall alltså vara av synnerlig vikt för utredningen. Uttrycket behöver enligt vad föredragande departementschefen uttalade (se prop. 1988/89:124 s. 44) i fråga om teleavlyssning inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom men det inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda enligt departementschefen inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid enligt departementschefen därutöver ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får således i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder.

En slentrianmässig bedömning får som departementschefen påpekade inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningar som gäller för tvångsmedlet, utan en granskning

av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste enligt departementschefen mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen - ensam eller i förening med andra åtgärder - verkligen kan få effekt.

I och för sig behöver något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock enligt departementschefen att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från teleavlyssning. Kan personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativen skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Departementschefen uttalade vidare att utgångspunkten dock bör vara att i första hand pröva andra metoder.

Vems teleanläggning kan avlyssnas?

Vidare får åtgärden enligt 27 kap. 20 § endast avse en teleanläggning som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Genom att regeln anknyter till telefoner som kan antas bli begagnade av den misstänkte kan avlyssning ske av t.ex. en telefon som innehas av den misstänktes sambo, en telefon på den misstänktes arbetsplats eller en telefonkiosk dit den misstänkte regelbundet går för att ringa. En telefon som den misstänkte inte innehar eller kan antas begagna men som han kan förväntas ringa *till* får däremot inte avlyssnas. I prop. 1988/89:124 s. 45f uttalade föredragande departementschefen att det enligt hennes mening var uppenbart att en utvidgning av möjligheterna till avlyssning till att omfatta även en telefon *till* vilken den misstänkte kan förväntas ringa, skulle vara till fördel utredningsmässigt i vissa situationer. Departementschefen menade emellertid att en sådan utvidgning avsevärt skulle öka risken för att helt ovidkommande personer skulle utsättas för avlyssning. Departementschefen ville därför inte förorda någon ändring på denna punkt.

Förfarandet vid hemlig teleavlyssning m.m.

Enligt 27 kap. 21 § första stycket är det rätten som på ansökan av åklagaren prövar frågor om hemlig teleavlyssning. Bestämmelserna i rättegångsbalken ger inte åklagaren någon rätt att fatta ett interimistiskt beslut om hemlig teleavlyssning (jfr dock 5 § andra stycket lagen 1952:98 med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, vilken behandlas nedan under avsnitt 2.3.3). Rätten är beslutför med en lagfaren domare. Rättens beslut, som enligt 30 kap. 12 § rätte-

gångsbalken genast går i verkställighet, är i likhet med andra rättens tillståndsbeslut under förundersökningen ett beslut under rättegången. Ett sådan beslut får överklagas särskilt enligt 49 kap. 5 § 6 rättegångsbalken. Denna rätt att överklaga är dock illusorisk eftersom den misstänkte saknar kännedom om åtgärden. Om rätten under förundersökningsstadiet avslagit en framställning från åklagaren är beslutet att anse som slutligt och kan överklagas enligt 49 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken. Bestämmelsen i 52 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken synes dock påfordra att den misstänkte bereds tillfälle att yttra sig innan åklagarens överklagande kan bifallas (jfr Fitger, Rättegångsbalken I, Del 2, s. 27:39). Enligt 52 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken kan hovrätten dock bevilja åtgärden att gälla tills vidare (till dess hovrätten har avgjort målet slutligt).

När det gäller frågan om överklagande av beslut om hemlig teleavlyssning kan nämnas att Tvångsmedelskommittén i sitt slutbetänkande Tvångsmedel Anonymitet Integritet (SOU 1984:54) föreslog att det skulle införas en ordning med s.k. offentligt ombud för att ta tillvara den misstänktes intressen vid tvångsmedelsanvändning i vissa fall, bl.a. i fråga om telefonavlyssning. Enligt Tvångsmedelskommittén skulle ombudet kunna medverka såväl vid domstolsprövningen, då frågan om tvångsmedelsanvändningen avgörs, som vid verkställigheten av en beslutad tvångsåtgärd. Ombudet skulle vara lagfaren och ha ställning som part vid prövningen av om tvångsmedel skulle tillåtas.

De allra flesta remissinstanser var emellertid kritiska till Tvångsmedelskommitténs förslag om offentligt ombud och förslaget avvisades av föredragande departementschefen, som i prop. 1988/89:124 s. 53f uttalade bl.a. följande.

> För egen del vill jag när det gäller behovet av ett system med offentligt ombud eller liknande peka på att den som beslutar om tvångsmedel är underkastad s.k. officialprövning, dvs. har att självständigt och oberoende av vad parterna anför svara för att utredningen är tillräcklig för att tvångsmedlet skall få användas. Beslutsorganet har utan yrkande av part att ta hänsyn till den misstänktes intressen och till andra integritetsintressen som berörs. Detta begränsar självfallet behovet av en ordning i enlighet med förslagen.
>
> Till det nu sagda kommer att man - som många remissinstanser pekat på - i ett tvåpartsförfarande i många fall skulle riskera att få ett omständligt och försenande förfarande som svårligen låter sig förena med tvångsmedelsanvändning. Härtill kommer att det framstår som mycket tveksamt i vad mån en representant för de motstående intressena - han må kallas offentligt ombud eller god man - kan fylla någon reell funktion. På grund av att tvångsme-

delsprövningen förutsätts äga rum i hemlighet kommer han inte att kunna inhämta upplysningar från den misstänkte och inte heller från något annat håll. Han kommer att vara helt hänvisad till det material som åklagaren förebringar. Hans möjligheter att tillvarata den misstänktes och andras intressen är alltså inte bättre än beslutsorganets. Värdet skulle närmast ligga i möjligheten att överklaga i tveksamma fall. Men det värdet är begränsat i så måtto att den lägre instansens avgöranden av naturliga skäl inte kan publiceras eller på annat sätt tjäna till vägledning utanför det enskilda fallet. Ytterligare ett argument mot en ordning med offentligt ombud enligt kommitténs modell är att parts-, besluts- och verkställighetsfunktioner skulle blandas på ett principiellt betänkligt sätt.

Det behov av insyn i tillämpningen som finns bör som jag ser det hellre tillgodoses genom att JO och JK återkommande granskar telefonavlyssningsärendena. Skulle de vid sin granskning finna tecken på en felaktig tillämpning, kan man utgå från att de påtalar detta för myndigheterna och rapporterar sina iakttagelser till riksdagen och regeringen.

Mot denna bakgrund anser jag att några regler om offentligt ombud eller god man i samband med tvångsmedelsanvändning inte bör införas.

Av 27 kap. 21 § andra stycket framgår att tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid och anläggning. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt. Maximitiden är en månad från dagen för beslutet.

Enligt 27 kap. 22 § får hemlig teleavlyssning inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas. Upptagningar eller uppteckningar skall, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

I 27 kap. 23 § föreskrivs att om det inte längre finns skäl för beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

Enligt 27 kap. 24 § första stycket skall en upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning granskas snarast möjligt. Granskningen får endast utföras av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Dessa har dock rätt att låta sakkunnig eller annan som hörs under utredningen granska materialet.

27 kap. 24 § andra stycket innehåller en bestämmelse om att upptagningar och uppteckningar som har gjorts vid hemlig teleavlyssning skall sparas – i den mån de innehåller något som är av betydelse från utredningssynpunkt – till dess förundersökningen nedlagts eller

avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

Parlamentarisk kontroll

En parlamentarisk kontroll över tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utövas av riksdagen på grundval av årliga uppgifter från regeringen. Regeringen får sina uppgifter om tillämpningen från Rikspolisstyrelsen till vilken all användning av de nu berörda tvångsmedlen skall rapporteras. Den senaste redovisningen gjordes i regeringens skrivelse 1994/95:32, bet. 1994/95:JuU3, rskr. 1994/95:41.

Av denna redovisning framgår bl.a. följande. När det gäller förundersökningar avseende grovt narkotikabrott meddelade domstolarna under år 1993 tillstånd att avlyssna kommunikation till eller från telefonapparater eller andra teleanläggningar som innehafts eller använts av sammanlagt 261 misstänkta personer. När det gäller andra grova brott som enligt rättegångsbalken kan grunda rätt till teleavlyssning uppges sådan ha använts i 84 fall under år 1993. Det har gällt förundersökningar som huvudsakligen rört mord, grov mordbrand, grovt rån, grov penningförfalskning och grovt sabotage. Den genomsnittliga avlyssningstiden år 1993 var 43 dagar. Det förekom ärenden där avlyssningen pågått endast en dag medan den i några andra fall har pågått i mer än fem månader. I ett fall pågick avlyssningen i nästan ett år.

Av regeringens skrivelse framgår vidare att avlyssningen haft betydelse för förundersökningen i fråga om den misstänkte i drygt 56 procent av fallen år 1993, att avlyssningen inte gett något resultat i knappt 16 procent av fallen och att åtgärden avbrutits med kvarstående misstanke i drygt 27 procent av fallen.

Det kan även nämnas att det i likhet med föregående år inte förkom något fall där domstol lämnat en ansökan om teleavlyssning utan bifall. Inte heller vid den förhandsprövning som Rikspolisstyrelsen gör lämnades negativt besked i något fall.

Prop. 1994/95:227

Det kan avslutningsvis nämnas att regeringen i en den 18 maj 1995 till riksdagen överlämnad proposition (prop. 1994/95:227) föreslår att reglerna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anpassas till den tekniska utvecklingen på teleområdet och till förändringarna på telemarknaden. Förslagen syftar till att vidmakthålla möjligheterna till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som verkningsfulla straffprocessuella tvångsmedel. I

propositionen föreslås att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall avse ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress - i stället för en telefonapparat eller annan teleanläggning - som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall i enlighet härmed meddelas att gälla viss teleadress. Vidare föreslås att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall kunna ske även utanför allmänt tillgängliga telenät. Avlyssning och övervakning får dock inte avse telemeddelanden som endast befordras inom ett telenät, som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1996.

2.3.3 Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i rättegångsbalken i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. Lagen, som är tidsbegränsad, gäller vid förundersökning angående dels vissa brott mot liv, hälsa, frihet eller frid, om brottet riktar sig mot Konungen, någon annan medlem av kungahuset eller den som i egenskap av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter, dels allmänfarliga brott, t.ex. mordbrand och sabotage, dels vissa högmålsbrott såsom uppror och olovlig kårverksamhet, dels vissa brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri. Lagen gäller också försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, om sådan gärning är belagd med straff. Efter den senast gjorda förlängningen gäller lagen till utgången av år 1995 (prop. 1994/95:33, bet. 1994/95:JuU4, rskr. 1994/95:42, SFS 1994:1489).

Hemlig teleavlyssning kan beslutas också med stöd av 1952 års lag (5 § första stycket). I denna lag hänvisas till rättegångsbalkens bestämmelser men lagen gör det också möjligt att besluta om hemlig teleavlyssning beträffande vissa brott som inte omfattas av de nyss redovisade bestämmelserna i 27 kap. 18 § rättegångsbalken. 1952 års lag ger således i förhållande till rättegångsbalken utvidgade möjligheter att använda hemlig teleavlyssning. Tillstånd får nämligen lämnas vid förundersökning angående de brott som lagen avser, även om det för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

En annan skillnad i förhållande till rättegångsbalkens regler är att det enligt 1952 års lag är möjligt för åklagaren att interimistiskt besluta om hemlig teleavlyssning. Situationen skall då vara sådan att det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra

fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Har åklagaren gjort detta, skall anmälan ofördröjligen göras hos domstolen, som skyndsamt skall pröva ärendet (5 § andra stycket).

2.3.4 Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. regleras hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning i 28 §. Enligt 28 § första stycket gäller att, om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, åtgärden får beslutas av åklagaren.

Om åklagaren har meddelat ett beslut enligt första stycket, skall detta genast anmälas hos rätten. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas (28 § andra stycket).

2.3.5 Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, som till skillnad från 1952 års lag inte är tidsbegränsad, får i vissa fall hemlig teleavlyssning tillgripas. Förutsättningarna för att få använda tvångsmedel enligt denna lag avviker från vad som gäller enligt rättegångsbalken och enligt 1952 års lag, eftersom reglerna i rättegångsbalken och reglerna i 1952 års lag inte tillåter åtgärder i enbart förebyggande syfte. Detta hänger samman med att åtgärder enligt lagen om särskild utlänningskontroll principiellt sett syftar till att förebygga terrordåd medan åtgärder enligt rättegångsbalken och 1952 års lag har till huvudsakligt ändamål att skaffa bevisning om redan begångna brott.

En första förutsättning för att få tillgripa hemlig teleavlyssning med stöd av bestämmelserna i lagen om särskild utlänningskontroll är att regeringen eller allmän domstol har beslutat att de särskilda bestämmelserna om tvångsmedel som finns intagna i 19–22 §§ i lagen skall tillämpas på utlänningen i fråga (18 §).

Om så är fallet kan rätten, om det finns synnerliga skäl, meddela Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller, om det är tillräckligt,

hemlig teleövervakning. Förutsättningen är dock att åtgärden är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet (20 §). Som inledningsvis nämndes krävs det inte att förundersökning är inledd.

Lagen uppställer således inte något krav på brottsmisstanke för att hemlig teleavlyssning skall få användas. Däremot skall det föreligga synnerliga skäl för att ett beslut om hemlig teleavlyssning skall få meddelas. Föredragande departementschefen uttalade i prop. 1973:37 med förslag till lagstiftning om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, s. 113 (en av föregångarna till den nuvarande lagstiftningen), att innebörden av rekvisitet synnerliga skäl närmast var att det kan anses föreligga en överhängande fara för att den politiska organisation eller grupp varom fråga är skall utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattar bruk av våld, hot eller tvång och att andra spaningsmedel inte kan antas vara tillräckliga för att avvärja denna fara.

Ett tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 20 § skall meddelas att gälla för viss tid som inte överstiger en månad (21 § första stycket).

Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet. Rättens beslut om tillstånd gäller omedelbart. I fråga om förfarandet tillämpas i övrigt 27 kap. rättegångsbalken på motsvarande sätt (21 § andra stycket).

Enligt 22 § skall en upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning granskas snarast möjligt. Granskningen får utföras endast av rätten, Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet eller en åklagare. Om upptagningen eller uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för det ändamål som har föranlett avlyssningen, skall den i denna del omedelbart förstöras efter granskningen.

En parlamentarisk kontroll av hur regeringen tillämpar terroristbestämmelserna och reglerna om tvångsåtgärder sker årligen genom att regeringen lämnar en skrivelse härom till riksdagen. Den senaste redovisningen gjordes i regeringens skrivelse 1994/95:132, bet. 1994/95:JuU10, rskr. 1994/95:197. Av redovisningen framgår att lagen om särskild utlänningskontroll inte tillämpats vid något tillfälle under tiden 1 juli 1993 - 30 juni 1994.

3 Behovet av dolda övervakningskameror vid förundersökning

Inledning

I det följande lämnas en sammanfattande redogörelse för vad utredningen inhämtat om polisens behov av att i sin verksamhet få använda dolda övervakningskameror. Med polisen avses i detta sammanhang såväl den öppna polisen som Säkerhetspolisen. Materialet är hämtat dels från utredningens experter, dels från en av Säkerhetspolisen upprättad promemoria angående användningen av övervakningskameror, vilken promemoria i december 1994 getts in till Justitiedepartementet (se avsnitt 2.2.9), dels från överläggningar utredningen haft med företrädare för Säkerhetspolisen.

Allmänt om polisens behov av dolda övervakningskameror

Polisens användning av övervakningskameror präglas av att den i många fall måste ske dolt för att fylla sin funktion. Polisen är i dag därför huvudsakligen hänvisad till att vid sina spaningsinsatser använda dolda handmanövrerade TV-kameror. Denna arbetsmetod är nämligen helt oreglerad. Som närmare kommer att utvecklas nedan finns det emellertid en rad olägenheter med en sådan arbetsmetod. Bl.a. är den mycket personal- och kostnadskrävande om man vill åstadkomma en heltäckande övervakning.

Det kan inledningsvis nämnas att det från polisen har framhållits att användningen av dolda övervakningskameror i första hand skall ses som ett komplement till användningen av handmanövrerade TV-kameror. Det är således inte fråga om att i varje situation ersätta spanare utrustade med handmanövrerade kameror med dolda övervakningskameror. Av olika skäl är det ofta bättre att ha personal på platsen.

Enligt polisen finns det dock talrika exempel på situationer där det inte är möjligt att bedriva övervakning med spanare utrustade med handmanövrerade kameror, men där övervakningen på ett enkelt sätt skulle kunna bedrivas med dolda övervakningskameror. Detta kan t.ex. bero på att platsens geografi inte tillåter att man döljer en

spanare eller på att övervakningen måste pågå under så lång tid att man inte kan avvara de nödvändiga personalresurserna.

Som nyss nämndes kan platsens geografi lägga hinder i vägen för spaning med handmanövrerade TV-kameror. Detta kan t.ex. vara fallet vid övervakning av byggnader. Omgivningen är kanske sådan att den inte medger att man döljer en spanare. Även om det i och för sig skulle vara möjligt att dölja en spanare, kan det av andra skäl vara olämpligt. Denne måste t.ex. avlösas efter en viss tid och ett sådant avlösningsmoment innebär alltid en risk för upptäckt. Vidare kan den bevakade byggnaden ha flera utgångar och flera vägar kan leda därifrån, vilket innebär att det vid bevakning med personal krävs en orimligt stor personalinsats. Ett annat skäl som talar mot att använda spanare kan vara att övervakningen måste pågå under lång tid, eftersom den därför blir mycket personalkrävande.

Ett annat bekymmer vid spaning - som hänger samman med att antalet spanare är begränsat - är att det finns en risk för att spanaren skall bli igenkänd om han måste ta sig fram i den övervakade personens närhet. I exempelvis villaområden, där grannsamverkan förekommer eller i sådana bostadsområden där det i huvudsak bara bor invandrare, kan det vara svårt för en spanare att uppehålla sig under en längre tid utan att bli avslöjad. En dold övervakningskamera utgör i dessa situationer ett helt överlägset hjälpmedel.

Ett annat användningsområde för dolda övervakningskameror utgör de situationer när ett uppdrag helt enkelt blir för farligt för spanaren. Det finns i polisens verksamhet exempel på att en spanare inte kan placeras ut med handmanövrerad kamera, eftersom det innebär en alltför stor risk för att han skall angripas av dem som övervakas. Värdefull information kan därmed gå förlorad, eftersom man av säkerhetsskäl helt måste avstå från att övervaka t.ex. ett möte. I sådana situationer skulle en dold övervakningskamera vara ett verksamt hjälpmedel.

Ytterligare en fördel med en övervakningskamera är att den i vissa avseenden är överlägsen människan i registreringsförmåga. En övervakningskamera kommer nämligen - under förutsättning att den tar upp allt som sker på en viss plats - att registrera händelser som en handmanövrerad kamera inte skulle registrera, eftersom den spanare som bemannade kameran aldrig upptäckte att det fanns något intressant att dokumentera.

Företrädare för polisen har påpekat att en övervakningskamera inte alltid skulle användas i syfte att dokumentera en viss händelse. Det finns nämligen även situationer där personal måste vara på plats för att - om så behövs - kunna vidta vissa åtgärder. Av naturliga skäl är det ofta nödvändigt att denna personal inte är synlig för omgivningen. I annat fall kommer de relativt snart att väcka uppmärksamhet. Detta

beror inte bara på att de som övervakas ofta är mycket vaksamma, utan även på att andra än de övervakade kan bli misstänksamma och därigenom förstöra operationen. Man kan t.ex. tänka sig det scenariot att några spanare under en längre tid sitter i en parkerad personbil. Personal på en bank i närheten blir kanske orolig, misstänker att ett bankrån är på gång och larmar polis. Problemet är alltså att placera en spanare så att han - i samma ögonblick som det sker - kan ta del av vad som sker på en viss plats utan att själv bli upptäckt. Detta kan i dag av olika skäl vara en omöjlig uppgift. Uppgiften kan emellertid lösas på ett enkelt sätt genom att en övervakningskamera monteras upp på platsen. En sådan är mycket lätt att placera så att den inte syns. Spanaren kan sedan - dold på en plats i närheten, men på ett sådant avstånd att han inte utan kamerans hjälp hade kunnat se vad som sker - via en TV-monitor ta del av vad som sker på den övervakade platsen.

Särskilt om Säkerhetspolisens verksamhet

Företrädarna för Säkerhetspolisen har vid överläggningar med utredningen klargjort att det primära behovet för deras del är att få använda dolda övervakningskameror vid förundersökning. De har ansett att det inte föreligger något större behov av att få använda sådana kameror i skedet före en inledd förundersökning, även om det har sagts att det naturligtvis i vissa fall kunde vara ett hjälpmedel. De exempel som nämns i detta avsnitt tar således sikte på situationer där en förundersökning är inledd.

Av 4 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen framgår att Säkerhetspolisens uppgifter är att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, att - även om verksamheten inte avser att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet - bekämpa terrorism, svara för bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt att svara för annat personskydd i den utsträckning som Rikspolisstyrelsen bestämmer.

De två förstnämnda verksamhetsgrenarna brukar sammanfattningsvis kallas säkerhetsunderrättelsetjänst, de senare säkerhets- och personskydd. Säkerhetsunderrättelsetjänst bedrivs genom inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av uppgifter. Inhämtning av säkerhetsunderrättelser sker bl.a. genom spaning i olika former. En form är s.k. objektspaning, som bedrivs mot såväl personer som platser. Syftet med spaningen är oftast att observera en persons förehavanden, att identifiera s.k. kontakter - dvs. personer som vederbörande träffar - eller att se vad som händer på en viss plats. En förutsättning för att detta skall kunna genomföras effektivt är att

personen eller platsen kan övervakas under en längre tid. Vid spaningsinsatser av detta slag används i dag i relativt stor utsträckning övervakning med dolda handmanövrerade TV-kameror.

Säkerhetspolisen har uttalat att man i dag i vissa fall - varav några avser allvarlig säkerhetshotande verksamhet - inte kan bedriva någon övervakning alls, eftersom man inte har tillräckligt med personal. Enligt Säkerhetspolisen skulle man, om man fick rätt att använda dolda övervakningskameror, få väsentligt förbättrade möjligheter att verka mot denna säkerhetshotande verksamhet.

Ett praktiskt exempel på en situation då det i Säkerhetspolisens verksamhet kan finnas ett behov av att använda en dold övervakningskamera är när medlemmar i en viss organisation kan misstänkas ägna sig åt terroristliknande verksamhet. Det kan då vara av värde att under en längre tid övervaka en lägenhet eller en lokal där medlemmar i organisationen brukar träffas. Av resursskäl är en sådan bevakning svår att genomföra i dag. Syftet med övervakningen kan t.ex. vara att filma de personer som kommer till lokalen. Dessa bilder kan sedan användas för att identifiera gärningsmän i pågående brottsutredningar. Det är nämligen inte ovanligt att personerna vid sina brottsliga aktioner - väl medvetna om att de är observerade - uppträder maskerade. Det kan då vara värdefullt att i identifieringssyfte jämföra bilder på personer från lokalen med bilder från tillfällen när aktioner har genomförts. På så sätt kan det bli möjligt att identifiera gärningsmännen, vilket annars kan vara mycket svårt. Brotten begås nämligen inte så sällan i en stor folkmassa och att placera en spanare i gruppen eller att gripa någon på platsen är kanske inte möjligt.

I sin verksamhet har Säkerhetspolisen även av andra skäl anledning att övervaka vissa platser. Genom sina informationer kan Säkerhetspolisen ofta med relativt god säkerhet få reda på att ett möte eller ett avlämnande kommer att äga rum på en viss plats. Det är emellertid inte säkert att den närmare tidpunkten är känd. En annan situation kan vara att målet - men inte tidpunkten - för en terroristattack är känt. Dessa platser kan då behöva övervakas under en längre tid.

Avslutningsvis kan nämnas att Säkerhetspolisen vid överläggningarna med utredningen framhållit att det i deras verksamhet finns ett stort behov av att få spara inspelat material under förhållandevis lång tid. Man har från Säkerhetspolisen hävdat att en på 1980-talet nedlagd förundersökning kan få betydelse i en utredning som görs i dag. I den nya utredningen kan det finnas behov av att ta fram all dokumentation om en viss person och sammanställa den. Enligt Säkerhetspolisen bör materialet få sparas till dess det inte längre behövs. Först därefter kan det gallras ut.

Särskilt om den öppna polisens verksamhet

I avsnitten 4.4 och 4.5 lämnas det en rad praktiska exempel på situationer där det enligt företrädare för den öppna polisen kan finnas ett behov av att i utredningsarbetet använda dolda övervakningskameror. Det kan t.ex. röra sig om att i en utredning om grovt narkotikabrott med hjälp av en dold övervakningskamera övervaka ett möte mellan två personer. Ett möte som polisen av olika skäl inte kan övervaka med personal på platsen. För en närmare redogörelse för dessa exempel hänvisas till de nämnda avsnitten.

Sammanfattningsvis menar polisen att en rätt att använda dolda övervakningskameror skulle innebära att polisen kan dels utföra spaningsuppgifter mot mål där det hittills inte varit möjligt, dels utföra en effektivare spaning med större precision och på större bredd mot övriga mål, dels frigöra spaningspersonal för andra insatser.

4 Överväganden

4.1 Allmänna utgångspunkter

Enligt direktiven för utredningen skall utredningens arbete omfatta polisens användning av övervakningskameror, såväl användningen i brottsutredande syfte som i polisens verksamhet i övrigt. Dessutom skall arbetet omfatta annan kameraanvändning, dvs. en översyn skall göras av reglerna i lagen om övervakningskameror m.m. Frågan om polisens rätt att använda övervakningskameror vid förundersökning som rör allvarligare brott skall enligt direktiven behandlas med förtur. Förundersökning skall inledas så snart det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut att inleda en förundersökning fattas av polismyndighet eller åklagaren.

Med övervakningskameror avses i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbar utrustning som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Vad som i lagen sägs om övervakningskameror gäller i tillämpliga delar även för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera. Några särskilda överväganden om begreppet övervakningskamera har inte gjorts i detta delbetänkande och med övervakningskamera förstås alltså här detsamma som i gällande lag. Det innebär att det står polisen fritt att även framöver använda handmanövrerade kameror, antingen de är dolda eller inte. Det är också tillåtet för polisen att övervaka en plats med dold stillbildskamera, även en snabbfotograferande sådan.

Polisens användning av övervakningskameror omfattas f.n. av lagen om övervakningskameror m.m. Det innebär att polisen, med vissa begränsade undantag, behöver tillstånd av länsstyrelsen för att sätta upp en kamera så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Något tillstånd behövs däremot inte om kameran skall riktas mot andra platser. Även om tillstånd inte behövs, krävs dock att upplysning om övervakningskameran lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Undantag får medges från upplysningsplikten, bl.a. om det finns synnerliga skäl för det.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts kan konstateras att vad som behandlas i detta delbetänkande är polisens möjligheter att, utan krav på särskilt tillstånd av länsstyrelsen och utan att upplysning om utrustningen lämnas, använda fjärrstyrda övervakningskameror inom ramen för en förundersökning. Med polisen avses såväl Säkerhetspolisen som den öppna polisen.

Ges polisen rätt att använda dolda fjärrstyrda övervakningskameror under förundersökning i fråga om vissa brott innebär det att ett nytt tvångsmedel tillskapas. Den naturliga platsen för en reglering av ett sådant tvångsmedel borde vara rättegångsbalken. Det finns emellertid flera skäl till att en sådan reglering bör vara *provisorisk* och därför inte tas in i rättegångsbalken.

Regler som rör användningen av ett tvångsmedel är exklusiva. Bestämmelserna om det nya tvångsmedlet kommer således uttömmande att reglera möjligheten att använda dolda övervakningskameror vid förundersökning. Om en förundersökning inletts, kan en användning av dold övervakningskamera komma i fråga endast om de förutsättningar som anges i lagen är uppfyllda. Om så inte är fallet, t.ex. på grund av att brottet inte är tillräckligt allvarligt, skulle en användning av en sådan kamera vara utesluten. Man kan emellertid tänka sig t.ex. den situationen att en affärsinnehavare, som varit utsatt för en rad mindre allvarliga brott, ger in en ansökan till länsstyrelsen om tillstånd att använda dold övervakningskamera och att syftet med kameran är att skydda sig mot liknande brott i framtiden. Samtidigt torde det vara ofrånkomligt att den dolda övervakningen kan utgöra ett led i en pågående brottsutredning. Det kan diskuteras om sökanden i ett sådant fall skall vara diskvalificerad från en användning av dold övervakningskamera bara för att kameran även skulle kunna ge upplysning om ett redan begånget brott eller om tillstånd i ett sådant fall likväl borde kunna beviljas.

Av bl.a. nu nämnda förhållanden framgår att polisens behov av att använda dolda övervakningskameror vid förundersökning måste ses mot bakgrund av vad som bör gälla för användning av övervakningskameror i övrigt. Man kan nämligen anta att en del av behovet av att använda dolda övervakningskameror kan tillgodoses genom en förändring av bestämmelserna om tillstånd och upplysningsplikt i lagen om övervakningskameror m.m. En sådan förändring skulle kunna gå ut på att dessa båda krav lättades upp och att tillämpningsområdet för att använda såväl dolda som öppna övervakningskameror därmed utvidgades. Med utgångspunkt i en sådan förändring skulle sedan en bedömning göras av i vilka situationer det finns ett behov av att använda dolda övervakningskameror vid förundersökning.

Genom det sätt på vilket utredningens direktiv är utformade är det emellertid inte möjligt att i detta delbetänkande anlägga en sådan

helhetssyn på problemet. Enligt utredningens direktiv skall nämligen, som tidigare har nämnts, översynen av lagen om övervakningskameror m.m. anstå till slutbetänkandet. Frågorna kommer därför att få behandlas på nytt i ett större sammanhang i slutbetänkandet. Redan det nu sagda talar för att lagstiftningen om användning av övervakningskamera vid förundersökning inte bör vara permanent utan att giltighetstiden bör begränsas, på t.ex. samma sätt som gäller för 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. En provisorisk reglering av nu berört slag skulle ha sin plats i en särskild lag. Den lagtekniska lösningen diskuteras vidare i avsnitt 4.9.

Något grundlagsskydd mot dold optisk övervakning finns inte, bortsett från det skydd mot optisk avläsning av munrörelser som skyddet mot hemlig avlyssning i 2 kap. 6 § regeringsformen innefattar. Det finns inte heller någon bestämmelse i brottsbalken som kriminaliserar hemlig optisk övervakning. De förbud som finns mot sådan övervakning följer av bestämmelserna i lagen om övervakningskameror m.m. Vad som nu har sagts innebär emellertid inte att de *integritetskränkningar* som en kameraanvändning kan innebära på något avgörande sätt behöver skilja sig från dem som kan följa av s.k. buggning eller hemlig teleavlyssning. Det är enligt utredningen uppenbart att med hänsyn till den personliga integriteten vissa bestämda gränser måste sättas för användningen av dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid utredning av brott. Integritetsaspekten är så viktig att i betänkandet först diskuteras hur dessa gränser bör dras upp. Först därefter tas ställning till vilket behov som inom dessa ramar finns av användning av dold övervakningskamera i polisens arbete.

Vid en genomgång av de bedömningar som har gjorts i olika lagstiftningsärenden om de risker från integritetssynpunkt som är förenade med dold användning av övervakningskamera, kan man konstatera att i flertalet ärenden riskerna har ansetts betydande. *Integritetsskyddskommittén* uttalade att övervakningskameran kunde användas för en mera omfattande och för den enskilde besvärande övervakning och därför innefattade särskilda risker för hans personliga integritet (betänkandet Fotografering och integritet, SOU 1974:85, s. 59, 85 och 104). Enligt *Tvångsmedelskommittén* kan integritetskränkningen, vid användning av övervakningskamera mot utrymmen och platser av mera privat natur, t.ex. villaträdgårdar och bostäder, i många avseenden vara av samma ingripande karaktär som i fråga om hemlig avlyssning (delbetänkandet Hemlig avlyssning m.m., DsJu 1981:22, s. 139). *Utredningen om TV-övervakning m.m.* anförde i sitt betänkande Optisk-elektronisk övervakning (SOU 1987:74, s. 119 ff) att det är ofrånkomligt att dold personövervakning kan medföra betydande integritetskränkningar, bl.a. på det sättet att sådan över-

vakning kommer att drabba även personer som inte är föremål för en brottsutredning. Utredningen ansåg att hemlig teleavlyssning 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. Enligt *SÄPO-kommittén* (betänkandet SÄPO Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet, SOU 1990:51, s. 178f) är optisk övervakning en från integritetssynpunkt mindre ingripande åtgärd än hemlig avlyssning men även TV-övervakning torde under vissa förhållanden kunna medföra betydande integritetskränkningar. Även SÄPO-kommittén pekade på att övervakningen ofrånkomligen kommer att drabba även personer som visar sig vara oskyldiga eller som inte ens är föremål för en brottsutredning. I *prop. 1988/89:124*, där departementschefen bestämt tog avstånd från olika förslag om att dold kameraövervakning skulle få användas som ett straffprocessuellt tvångsmedel, uttalades bl.a. att övervakning med dold kamera, liksom hemlig teleavlyssning och avlyssning med dold mikrofon, är djupt integritetskränkande tvångsmedel (s. 57ff).

Narkotikakommissionen ansåg (Promemoria nr 5 s. 83) att polisen borde få möjlighet att använda sig av dold TV-övervakning vid spaning mot narkotikabrott. Kommissionen menade att det från integritetssynpunkt knappast kunde vara någon avgörande skillnad att polisen vid sidan av kikare och andra kameror också kunde utnyttja TV-kameror.

Gentemot detta kan enligt utredningen sägas att användning av dold fjärrstyrd kamera ger möjligheter till en betydligt effektivare övervakning än annan användning av optisk utrustning. Den avgörande skillnaden är att en övervakningskamera som inte hanteras på platsen alltid gör det möjligt för den som använder kameran att vara dold och därigenom anonym för den som utsätts för övervakning. Samtidigt är det möjligt att samla in en stor mängd information utan att det krävs någon större insats för detta av den som manövrerar kameran. Polisen har också vid en jämförelse med användning av handmanövrerade kameror uttalat (se avsnitt 3) att en rätt att använda dolda fjärrstyrda kameror skulle innebära att spaningsuppgifter skulle kunna utföras mot mål där det hittills inte varit möjligt, att en effektivare spaning skulle kunna utföras samt att spaningspersonal skulle kunna frigöras för andra insatser.

Det kan naturligtvis diskuteras om det är övervakning med dold fjärrstyrd kamera eller avlyssning med dold mikrofon som innefattar de största riskerna för den personliga integriteten. Jämförelsen är emellertid närmast av teoretiskt intresse eftersom hemlig avlyssning inte existerar i dag som ett straffprocessuellt tvångsmedel. Det är mer naturligt att göra en jämförelse med något i dag föreliggande tvångsmedel, varvid en jämförelse med hemlig teleavlyssning ligger nära till

hands. Det är utredningens uppfattning att övervakning med dold övervakningskamera kan vara ett väl så ingripande tvångsmedel som hemlig teleavlyssning. Utredningen tänker då i första hand på en användning av tvångsmedlet i sådana situationer som har tagits upp t.ex. i vissa remissyttranden över SÄPO-kommitténs betänkande (se avsnitt 2.2.8), t.ex. då kameran installeras i anslutning till en politisk organisations lokaler eller utanför ingången till ett hotell som frekventeras av prostituerade. Genom teleavlyssning kan visserligen innehållet i ett samtal, och därigenom en persons tankar, åsikter m.m., dokumenteras i sin helhet. Med en övervakningskamera kan emellertid ett snabbt och även omfattande händelseförlopp registreras och i efterhand granskas i detalj, må vara att bilderna bara hänför sig till en viss plats. Det finns enligt utredningens mening anledning tro att enskilda personer - i t.ex. sådana situationer som har berörts i det föregående - i allmänhet uppfattar det som lika besvärande om informationen finns bevarad på film som om den finns bevarad på band. I båda fallen är vidare dokumentationen sådan att den i regel inte kan ifrågasättas. Det ger utan tvekan en större känsla av obehag om informationen finns bevarad så att den exakt kan återges. Den genomslagskraft som bilder har är allmänt känd. Enligt utredningens mening bör en reglering av optisk övervakning ske på ett sätt som i huvudsak motsvarar vad som gäller för hemlig teleavlyssning.

En första restriktion i fråga om polisens användning av en dold övervakningskamera ligger i att ett tillstånd av domstol till användning av övervakningskamera *måste avse ett visst objekt*, nämligen en viss person eller en viss plats. Ett tillstånd som avsåg en viss person skulle få konsekvenser för domstolens möjligheter att ta ställning till var personövervakningen skulle sättas in, vilket i sin tur skulle få betydelse för en tillämpning av proportionalitetsprincipen. Domstolens tillstånd till användning av övervakningskamera torde därför få avse viss plats, i första hand då den plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Vad som därutöver kan diskuteras är att i vissa fall tillåta övervakning av viss plats oavsett om det finns någon misstänkt eller inte. Utredningen tänker närmast på de situationer där tjuvgods, egendom som varit föremål för häleri eller narkotika påträffas på viss plats och det finns anledning tro att gärningsmannen eller någon annan som kan lämna upplysning om brottet skall komma tillbaka till den plats där egendomen finns. Ett liknande fall är sådan i allmänhet svårutredd kriminalitet som seriebrottslighet på parkeringsplatser eller i parkeringshus där tillgreppen, som ofta utförs av unga, avser bilar eller föremål i bilar. Skälet för att tillåta kameraanvändning i dessa fall skulle vara att det nya tvångsmedlet kan förväntas vara ett särskilt effektivt hjälpmedel för att klara upp berörd

typ av brottslighet. De frågor som nu har berörts diskuteras vidare i avsnitt 4.2.

I avsnitt 4.2 tas också frågan upp om en begränsning skall göras i fråga om de platser där övervakning får ske. En inskränkning ligger i att en kamera aldrig utan medgivande från den som förfogar över utrymmet eller platsen kan placeras på de ställen som skyddas mot intrång enligt vissa straffbestämmelser i 4 kap. brottsbalken. Det är dock, om man ser till bestämmelserna i brottsbalken, inget som hindrar att sådana utrymmen eller platser övervakas så länge kameran är placerad på något annat ställe. Vid remissbehandlingen av SÄPO-kommitténs förslag har emellertid i några yttranden ifrågasatts om *inte användningen av tvångsmedlet bör begränsas ytterligare*, nämligen till övervakning av allmänna platser eller platser som annars är tillgängliga för allmänheten. Frågan är om en sådan begränsning behövs eller om från integritetssynpunkt godtagbara resultat kan nås genom en tillämpning av de allmänna principerna för tvångsmedelsanvändningen, särskilt proportionalitetsprincipen, och en motsvarighet till de bestämmelser som gäller för t.ex. hemlig teleavlyssning om att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen.

En begränsning av polisens användning av övervakningskamera ligger också i att man ställer upp ett krav på att *misstanken* mot en person för visst brott skall ha en viss styrka. Med en låg misstankegrad ökar risken för att övervakning sker av en person som senare visar sig vara oskyldig. Dessutom har kanske ett antal andra för utredningen ovidkommande personer fotograferats alldeles i onödan. Vad som talar för en låg grad av misstanke är i första hand att tvångsmedlet kan vara effektivast om det får användas redan i inledningen av en förundersökning. Vilken nivå på misstankegraden som bör väljas behandlas i avsnitt 4.3.

I det föregående har berörts vissa situationer där övervakning av en viss plats skulle kunna ske oavsett om det fanns en misstänkt person. I stället för att grunda övervakningen på en misstanke mot en viss person skulle övervakningen motiveras av att den situation som föreligger är sådan att det genom användning av en övervakningskamera finns goda möjligheter att säkra bevisning eller ingripa mot gärningsmannen eller annan som har medverkat till brottet.

Övervakning genom övervakningskamera bör vidare få förekomma bara *vid utredning av allvarligare brott*. Ser man på hemlig teleavlyssning, som användning av övervakningskamera tidigare har jämförts med i fråga om integritetsrisker, gäller enligt rättegångsbalken att detta tvångsmedel får användas vid förundersökning angående brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål får hemlig teleavlyssning förekomma vid

utredning av vissa allmänfarliga brott och vissa brott mot rikets inre eller yttre säkerhet, även om lindrigare straff än fängelse i två år är föreskrivet för brottet. Även i de speciella situationer där övervakning skulle kunna ske oavsett om det fanns en misstänkt person måste det röra sig om allvarlig brottslighet, t.ex. grov stöld, rån, grovt häleri eller narkotikabrott. Tillämpningsområdet för användning av övervakningskamera behandlas närmare i avsnitt 4.4.

Ställning måste sedan tas till vilket *behov* som finns av användning av övervakningskamera i polisens arbete inom de ramar som har skisserats i det föregående. Ett införande av ett nytt integritetskränkande tvångsmedel kräver nämligen att det kan redovisas hur tvångsmedlet kan komma till nytta i den brottsutredande verksamheten och i vilka situationer det praktiskt kan användas.

I avsnitt 3 har lämnats en redogörelse för hur Säkerhetspolisen och den öppna polisen ser på behovet av dolda övervakningskameror. Av den redogörelsen framgår att den rådande uppfattningen inom polisen är att en sådan utrustning skulle vara ett effektivt hjälpmedel vid förundersökning. Detta beror bl.a. på att arbetsmetoden anses vara mycket personalbesparande och på att risken för upptäckt ibland omöjliggör för polisen att på något annat sätt iaktta - och i erforderliga fall dokumentera - ett händelseförlopp som är av väsentlig betydelse för en brottsutredning.

I avsnitt 4.5 kommer utredningen att redovisa sina överväganden i fråga om behovet av att använda dolda övervakningskameror vid förundersökning och i vilka situationer det kan godtas att sådana kameror kommer till användning.

I de följande avsnitten tas *ytterligare några frågor* upp till behandling. I det föregående har förutsatts att en begäran att få använda övervakningskamera vid förundersökning skall prövas av domstol. Skälen för den ståndpunkten utvecklas i avsnitt 4.6. Ett tillstånds begränsning i tiden behandlas i avsnitt 4.7. Slutligen berörs i avsnitt 4.8 frågor som hänger samman med granskning och bevarande av upptagningar som har gjorts vid användning av övervakningskamera.

Enligt direktiven skall utredningen analysera möjligheten till annan *ljudupptagning* än s.k. buggning i samband med användning av övervakningskamera. Det kan på goda grunder antas att det i vissa fall skulle vara av stort värde för en brottsutredning om man i samband med dold upptagning av bilder även hade en möjlighet att i hemlighet ta upp ljud. En särskild fråga är således om ljudupptagning skall få förekomma i samband med användande av dold övervakningskamera.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet omfattar även, som tidigare har berörts, filmning av samtalandes läpprörelser för

avläsning. Skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen omfattar dock inte samtal som förs i en folksamling eller i radio- eller TV-sändningar, där vem som helst kan höra vad som sägs. Skyddet kan begränsas enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 § regeringsformen. En begränsning får ske genom lag och därvid gäller de allmänna förutsättningar som regeringsformen anger för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. En sådan rättighet får sålunda begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och begränsningarna får inte gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Exempel på sådana begränsningar är möjligheterna till hemlig teleavlyssning (se avsnitt 2.3).

Enligt 4 kap. 9 a § brottsbalken döms den för *olovlig avlyssning* som olovligen medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller tar upp tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten inte äger tillträde och som han själv inte deltar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till. Straffet för olovlig avlyssning är böter eller fängelse i högst två år.

Paragrafen avser skydd mot avlyssning eller upptagning av *tal i enrum*. Med tal i enrum avses t.ex. diktamen eller bön. Vidare omfattar bestämmelsen *samtal mellan andra*. Detta innebär att det inte är kriminaliserat att spela in samtal som man själv deltar i, även om samtalspartnern inte känner till att inspelning pågår.

Som objekt för skyddet anges vidare *förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst, vartill allmänheten inte äger tillträde*. I fråga om sådana sammanträden eller sammankomster gäller straffbestämmelsen den som inte själv deltar i sammankomsten eller som obehörigen berett sig tillträde till den. Det är däremot straffritt för den som deltar i sammankomsten att spela in vad som sägs vid denna, även om det sker de andra deltagarna ovetande.

Någon begränsning i lokalt hänseende för straffbestämmelsens tillämpning har inte föreskrivits. Det är således utan betydelse var kränkningen sker. Samtal som avlyssnas i t.ex. bostäder, butiker, restauranger, bilar eller andra transportmedel omfattas.

Bestämmelsen i 4 kap. 9 a § brottsbalken omfattar inte varje avlyssning eller upptagning utan endast sådana fall då åtgärden sker med direkt hjälp av ett *tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud*. Alla slag av fungerande avlyssnings- eller inspelningsapparater faller under uttrycket. Att apparaten dessutom, som t.ex. en TV-kamera gör, tar upp ljus är i och för sig utan betydelse i detta sammanhang. Ett förfarande som innebär att man enbart filmar en person som talar och sedan genom att studera läpprörelserna söker avläsa vad han säger faller däremot inte under bestämmelsen. Genom kravet att avlyssning skall göras medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud blir

lagrummet inte heller tillämpligt på avlyssning som görs med blotta örat eller genom att exempelvis ett dricksglas, en plastslang - eventuellt sedan gärningsmannen borrat hål i en vägg - eller liknande föremål utnyttjas för att göra det möjligt att uppfatta ljud.

En förutsättning för att straff skall komma i fråga är att avlyssningen eller upptagningen skett *olovligen*. Lovlig blir gärningen om samtycke föreligger från *någon* som kan sägas ha rätt att förfoga över meddelandet. Som exempel nämnde departementschefen en av de personer som deltar i ett samtal. Däremot krävs inte samtycke från alla som deltar i samtalet. Det är således straffritt när en utomstående förmår en av deltagarna i ett samtal att medföra en dold mikrofon.

En ytterligare förutsättning för straffbarhet är att gärningen utförts *i hemlighet*. Departementschefen framhöll i prop. 1975:19 (s. 103) att därmed avses antingen att apparaturen hålls helt dold för den som blir utsatt för avlyssningen eller att denne i varje fall är totalt omedveten om att den för tillfället är i funktion, och nämnde som exempel att den som helt öppet från en gata riktar en avlyssningsapparat mot ett fönster för att avlyssna vad som sägs i den innanför fönstret liggande lokalen drabbas av straffansvar så snart den eller de som befinner sig i lokalen inte känner till att avlyssning pågår. Departementschefen nämnde vidare som exempel att enbart den omständigheten att en butiksinnehavare genom anslag upplyser att avlyssning kan förekomma i butiken inte utan vidare torde medföra att avlyssningen bör betraktas som öppen. Det blir här bl.a. av betydelse både hur pass lätt skönjbara sådana anslag är och i vad mån de även i övrigt ger tillräcklig information för bedömning av frågan var och när avlyssning kan tänkas äga rum.

Av den nu lämnade redogörelsen, som i huvudsak hämtats från Holmberg m.fl, Kommentar till Brottsbalken Del 1, 6 uppl., 1995, framgår att ljudupptagning i samband med användning av dold övervakningskamera i regel skulle komma att omfattas av straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken.

Vid en bedömning av om ljudupptagning regelmässigt bör få förekomma i samband med användning av dolda övervakningskameror, kommer man således in på frågan om hemlig teknisk avlyssning, s.k. buggning, och om sådan bör tillåtas. Enligt direktiven faller emellertid denna fråga, som för övrigt för närvarande är föremål för överväganden inom Justitiedepartementet, utanför utredningens uppdrag. Utredningen är därmed förhindrad att till behandling ta upp frågan om att tillåta sådan ljudupptagning som omfattas av straffbestämmelsen om olovlig avlyssning i 4 kap. 9 a § brottsbalken.

Som framgått av det föregående är det emellertid inte alltid som 4 kap. 9 a § brottsbalken lägger hinder i vägen för en ljudupptagning. Redan i dag kan det vara lagligt att avlyssna ett samtal i samband med

användning av TV-kamera. Följande exempel kan nämnas. Förundersökning har inletts mot ett antal personer som kan misstänkas för grovt narkotikabrott. Polisen, som fått ett tips om att ett möte mellan dessa personer skall äga rum i en lägenhet, bestämmer sig för att dokumentera mötet med en handmanövrerad TV-kamera. Detta sker genom att kameran riktas mot ett av lägenhetens fönster. En polisman, som infiltrerat gruppen, deltar i mötet. Denne utrustas med en dold mikrofon. På så sätt kan polisen få både bild och ljud från mötet.

Det kan avslutningsvis nämnas att utredningen i sitt slutbetänkande återkommer till frågan om ljudupptagning som *inte* sker i hemlighet. Enligt sina direktiv skall nämligen utredningen, som tidigare har berörts, analysera möjligheten till annan (öppen) ljudupptagning i samband med användning av en övervakningskamera. Sådan ljudupptagning är i dag inte reglerad i lagen om övervakningskameror.

4.2 Skall övervakningen avse en viss person eller en viss plats?

En första begränsning för användning av dolda övervakningskameror vid förundersökning måste ligga i att ett tillstånd skall avse antingen en viss person eller en viss plats, i första hand då den plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Som en jämförelse kan nämnas att vid hemlig teleavlyssning får åtgärden endast avse telefonapparat eller annan teleanläggning som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte (27 kap. 20 § rättegångsbalken).

I valet mellan dessa båda alternativ menar utredningen, som antytts i avsnitt 4.1, att övervägande skäl talar för att övervakningen skall avse en viss plats och inte en viss person. Detta hänger bl.a. samman med att domstolen annars inte skulle kunna bedöma om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse, eftersom det inte på förhand skulle vara känt vilka eller hur många platser som kunde bli aktuella att övervaka. Vid en förundersökning som avser ett visst brott skulle, beroende på omständigheterna, övervakning av en allmän plats kanske anses vara godtagbar medan övervakning av en enskild plats, t.ex. genom att kameran riktas mot ett bostadsfönster, inte skulle kunna komma i fråga. Ett tillstånd till användning av dold övervakningskamera som knyts till en viss person skulle alltså – om inte omöjliggöra – i vart fall allvarligt försvåra en tillämpning av de allmänna principer som gäller för all tvångsmedelsanvändning, bl.a. av proportionalitetsprincipen.

Även andra, rent praktiska skäl, talar emot att övervakningen knyts till en viss person. Om det inte på förhand kan anges vilka platser som kan bli aktuella för övervakning med dolda övervakningskameror ligger det enligt utredningens uppfattning närmare till hands att lösa spaningsuppgiften med hjälp av handmanövrerade TV-kameror. I ett sådant fall är det nämligen ändå inte möjligt att avvara spaningspersonal på platsen. Den misstänkte måste ju hela tiden "skuggas" av polispersonal och kameror skulle behöva sättas upp och monteras ned beroende på den misstänktes rörelsemönster. Det torde vara förenat med betydande svårigheter - och mycket opraktiskt - att organisera en sådan personövervakning med fasta kameror. Det finns även en risk för att antalet kameror skulle bli mycket stort.

Mot bakgrund härav anser utredningen att domstolens tillstånd till användning av dolda övervakningskameror alltid skall avse en viss, särskilt angiven, plats. Det kan naturligtvis röra sig om flera olika platser och det är inget som hindrar att antalet platser utvidgas genom nya domstolsbeslut. Samtidigt måste det finnas en direkt koppling mellan den misstänkte och den plats som övervakas. Detta hänger samman med att tvångsmedlet är avsett att användas mot den misstänkte och syftar till att samla bevisning mot honom genom att hans förehavanden och möten med andra personer dokumenteras, etc., och att i förekommande fall tjäna som ett hjälpmedel för att gripa den misstänkte (jfr JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 34 ff). Det sagda innebär emellertid inte att den misstänkte ständigt måste finnas med i bild men det måste i vart fall kunna antas att han så småningom besöker den plats som skall övervakas. Det bör vara tillräckligt att det är fråga om ett helt kort besök. Det bör inte heller finnas något krav på att användningen av övervakningskameran skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till en fällande dom. Den information som användningen kan ge får dock inte inskränka sig till obetydliga detaljer som man kan både ha och mista. (Se nedan om rekvisitet synnerlig vikt för utredningen.) Det krav som utredningen anser bör finnas på en direkt koppling mellan en misstänkt och den plats som skall övervakas kan i lagtexten lämpligen uttryckas på så sätt att åtgärden endast får avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. I författningskommentaren lämnas några exempel som belyser hur bestämmelsen är avsedd att tillämpas.

I avsnitt 4.1 har utredningen tagit upp frågan om att i vissa fall tillåta övervakning av en plats även om det inte finns någon misstänkt. Det som utredningen har i åtanke är bl.a. den situationen att det påträffas okänt gods som uppenbarligen utgör byte av brott i s.k. tjuvgömmor i naturen eller på annan plats där man saknar spår till någon gärningsman. Det förekommer även någon gång att narkotika påträffas under liknande omständigheter. I ett sådant fall vore det tänkbart att

en dold övervakningskamera kunde få användas på den plats där godset finns om det finns anledning tro att gärningsmannen eller någon annan som kan lämna upplysning om brottet skall komma tillbaka till platsen. Av skäl som redovisas i avsnitt 4.4 har utredningen emellertid stannat för att inte utvidga användningsområdet för dolda övervakningskameror på detta sätt. Utredningen anser således att endast plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig bör kunna övervakas med dold övervakningskamera.

Nästa fråga som inställer sig är om det bör göras någon begränsning i fråga om de platser där användning får ske. En inskränkning ligger i den begränsning som kriminaliseringen av brott mot frihet och frid i 4 kap. brottsbalken utgör. Att t.ex. tränga in i hemfridsskyddade utrymmen för att där använda dolda övervakningskameror är således förbjudet. Någon ändring härvidlag bör enligt utredningens mening inte komma i fråga. Som påpekats i avsnitt 4.1 är det dock, om man ser till bestämmelserna i brottsbalken, inget som hindrar att sådana utrymmen eller platser övervakas så länge kameran är placerad på något annat ställe. Frågan är emellertid om användningen av det nya tvångsmedlet bör begränsas ytterligare, nämligen till övervakning av allmänna platser eller platser dit allmänheten har tillträde. Som har nämnts i avsnitt 4.1 ifrågasatte några remissinstanser vid remissbehandlingen av SÄPO-kommitténs slutbetänkande om inte tvångsmedlet borde begränsas på detta sätt. En annan tänkbar begränsning skulle vara att förbjuda övervakning med dolda övervakningskameror av vissa särskilt integritetskänsliga platser.

Utredningen har ingående diskuterat sådana avgränsningar av det nya tvångsmedlet men funnit att ett användningsområde för dolda övervakningskameror som begränsas till plats dit allmänheten har tillträde skulle bli alltför inskränkt. Vidare skulle ett förbud mot övervakning av vissa platser, t.ex. mot att kameran riktas mot ett bostadsfönster, innebära en risk för att användningsområdet begränsades på ett onyanserat sätt, vilket kunde vara olyckligt ur brottsutredningssynpunkt. Omständigheterna kan uppenbarligen ibland vara sådana att tvångsmedlet bör kunna användas även i fråga om bostadsutrymmen.

Utredningens förslag innebär således att det inte i lagen bör anges någon uttrycklig begränsning av de platser som får övervakas med dolda övervakningskameror. Sådana kameror kommer följaktligen att få användas för att övervaka samtliga tänkbara platser. Kameran får dock endast placeras på en plats dit en polisman kan bereda sig tillträde utan att göra sig skyldig till brott. Det sagda innebär emellertid inte att det i varje enskilt fall är godtagbart att en viss plats övervakas med dold övervakningskamera. Frågan får i stället lösas genom en tillämpning av de allmänna principer som gäller för all

tvångsmedelsanvändning, särskilt proportionalitetsprincipen och det särskilda rekvisit som utredningen anser bör finnas för användningen, nämligen att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen.

Innebörden av rekvisitet synnerlig vikt för utredningen är inte närmare utvecklad i rättegångsbalkens förarbeten. I prop. 1988/89:124 (s. 44 f) finns dock en redogörelse av departementschefen för hur uttrycket bör uppfattas vid prövningen av ärenden om hemlig teleavlyssning. Hon sade bl.a. följande.

> Uttrycket synnerlig vikt för utredningen behöver inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom. I de flesta fall har telefonavlyssning en indirekt verkan: den bidrar till att kartlägga kontaktvägar och förehavanden, ger uppslag till vidare spaning och bildar underlag för andra åtgärder.
>
> Synnerlig vikt för utredningen inrymmer ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får sålunda inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget gör avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningarna som gäller för tvångsmedlet. En granskning av utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet måste alltid verkställas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen - ensam eller i förening med andra åtgärder - verkligen kan få effekt.
>
> I och för sig behöver något absolut hinder inte föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från teleavlyssning. Kan personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder användas som alternativ, bör det ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativen skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock vara att i första hand pröva andra metoder.

Departementschefens uttalanden i propositionen kan i allt väsentligt vara vägledande för hur uttrycket synnerlig vikt för utredningen bör uppfattas vid prövningen av ärenden om användning av dolda övervakningskameror. Vad särskilt gäller kravet på att utredningsläget gör kameraanvändningen nödvändig framgår av avsnitt 3 och utvecklas

ytterligare i avsnitt 4.5 att i en hel del fall övervakning med dolda övervakningskameror är den enda möjliga spaningsmetoden. Den information som kan erhållas med hjälp av en dold övervakningskamera kan dock inte sällan fås på något annat sätt, t.ex. genom personlig övervakning (skuggning) eller genom övervakning med handmanövrerade TV-kameror. I dessa situationer bör det för att övervakning med dold övervakningskamera skall få ske - i likhet med vad som gäller för hemlig teleavlyssning - stå klart att de alternativa polisiära metoderna skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Övervakning med dold övervakningskamera bör givetvis också kunna ske om andra spaningsmetoder skulle utsätta den för uppdraget avdelade personalen för icke godtagbara risker.

All användning av dolda övervakningskameror skall vidare innefatta en tillämpning av bl.a. proportionalitetsprincipen. Intresset att skydda viktiga samhällsintressen får här vägas mot de risker som kameraanvändningen innefattar för den personliga integriteten. Vid denna prövning får beaktas bl.a. brottets svårhetsgrad, vilken plats som skall övervakas, antalet platser, antalet kameror som skall användas, hur många ovidkommande människors integritet som riskerar att kränkas och vad som står att vinna med åtgärden. Ju större integritetsrisker som är förenade med kameraanvändningen desto större krav måste ställas för att en dold övervakningskamera skall få användas.

Det säger sig självt att det måste krävas mer för att polisen skall få övervaka en enskild plats än en plats dit allmänheten har tillträde. Om någon befinner sig på allmän plats har han att räkna med uppmärksamhet från andra människors sida och att optisk apparatur kan utnyttjas mot honom. Envar har säkerligen vid något tillfälle blivit fotograferad på allmän plats av en person som man inte känner. Är man t.ex. i sällskap med någon som man inte vill bli sedd offentligen med får man söka upp ett ställe där man inte är föremål för utomståendes uppmärksamhet. Den som inte gör det tar en medveten risk. Annorlunda förhåller det sig emellertid när någon befinner sig i avskildhet, t.ex. i sin bostad. Då har man rätt att ställa helt andra krav på att få vara i fred.

Även i fråga om enskilda platser kan dock behovet av integritetsskydd variera. Övervakning av bostadsutrymmen får anses vara i hög grad känslig, medan övervakning av trädgårdar eller gårdar inte, åtminstone allmänt sett, innefattar samma risker för den personliga integriteten. Vidare måste det t.ex. krävas mer för att få övervaka trappuppgången till en flerfamiljsfastighet där det finns 45 lägenheter än för att få övervaka entrén till en enfamiljs villa. I det förra fallet kommer ett stort antal oskyldiga människor ofrånkomligen att drabbas

av tvångsmedlet medan det i det senare fallet är fråga om endast en enda familj, där en av familjemedlemmarna är misstänkt för brott.

Andra exempel där det bör föreligga starka skäl för att en ansökan om tillstånd att använda dold övervakningskamera skall beviljas är när det är fråga om att övervaka särskilt integritetskänsliga platser, t.ex. ingången till en lokal där det - helt legalt - säljs pornografiska artiklar och/eller förevisas sexfilmer. Detsamma gäller när det i en förundersökning om grovt koppleri blir aktuellt att övervaka ingången till ett hotell som frekventeras av prostituerade. Det är lätt att inse vilka risker som är förenade med en användning av tvångsmedlet i dessa situationer. Huruvida ansökningen i det enskilda fallet skall beviljas eller avslås är naturligtvis beroende av vad man kan lägga i den andra vågskålen. Är det stora värden som står på spel, t.ex. misstanke om ett planerat terroristdåd där människoliv kan gå till spillo, kan det vara aktuellt att tillåta användning av dold övervakningskamera på platser där integritetsriskerna är betydande. Detta får som tidigare har nämnts avgöras från fall till fall.

Det är utredningens uppfattning att det - när det gäller att avgränsa de platser där en användning av dold övervakningskamera kan bli aktuell - kan nås från integritetssynpunkt godtagbara resultat genom domstolens tillämpning av de allmänna principerna för tvångsmedelsanvändning och en bestämmelse att åtgärden skall vara av synnerlig vikt för utredningen.

4.3 Vilken misstankegrad skall gälla?

Utredningen har under föregående avsnitt konstaterat att polisen endast bör tillåtas att använda övervakningskamera för övervakning av plats där *den misstänkte* kan antas komma att uppehålla sig. Därmed inställer sig frågan vilket krav som bör ställas på misstankens styrka.

I rättegångsbalken förekommer olika uttryckssätt för att ange en viss grad av sannolikhet för att någon gjort sig skyldig till brott. I 23 kap. 9 § rättegångsbalken uppställs exempelvis kravet att den som skall kvarhållas för förhör *kan misstänkas* för brottet. För flertalet av de straffprocessuella tvångsmedlen gäller att de endast får tillgripas mot den som i vart fall är *skäligen misstänkt* för brottet. Detta krav gäller t.ex. vid användning av tvångsmedel som reseförbud, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. För att häktning skall få ske krävs enligt huvudregeln i 24 kap. 1 § rättegångsbalken att någon är på *sannolika skäl* misstänkt för ett brott. Även andra misstankegrader förekommer i rättegångsbalken.

Frågan om de olika misstankegradernas inbördes förhållande har inte diskuterats närmare i förarbetena till rättegångsbalken men har däremot berörts i den juridiska litteraturen. Av de tre nämnda uttrycken anses *kan misstänkas* markera den lägsta, *skälig misstanke* den mellersta och *sannolika skäl* den högsta graden av misstanke. För att det lägsta kravet, kan misstänkas, skall anses uppfyllt torde endast krävas att det finns någon omständighet som talar för att personen i fråga är den skyldige. Skälig misstanke anses föreligga om utredningsmaterialet ger en någorlunda säker grund för misstanken. För att en misstanke skall kunna sägas vara grundad på sannolika skäl fordras slutligen att omständigheterna är sådana att misstanken vid en objektiv bedömning av situationen framstår som berättigad (se bl.a. Elwing, Tillräckliga skäl, 1960, s. 62 f och Fitger, Rättegångsbalken I, 24:6–7).

Valet av misstankegrad påverkar omfattningen av kameraanvändningen och får därmed betydelse både för hur effektivt detta hjälpmedel kan bli i polisens brottsbekämpande verksamhet och för omfattningen av den integritetskränkning som användningen kan komma att medföra.

När det gäller effektivitetsaspekten bör beaktas att övervakningskameror främst torde komma till användning när spaning pågår under en förundersökning. Om kamerorna endast får sättas in när en utredning nått så långt att man med en hög grad av sannolikhet redan säkrat tillräcklig bevisning mot den misstänkte, kommer polisen inte att ha särskilt stor användning av dem.

Ställs det däremot låga krav på misstankegraden kommer kameror att kunna användas i större omfattning och därmed ökar risken för att oskyldiga personer utsätts för övervakning. Med ökade möjligheter att använda övervakningskameror följer också en ökad risk för att personer som inte alls är föremål för brottsmisstanke kommer att filmas. Det obehag den känner som blir utsatt för sådan övervakning varierar naturligtvis från person till person och är givetvis också beroende av vad den övervakade haft för sig. Med hänsyn till att man med övervakningskamerans hjälp kan registrera även snabba händelseförlopp som sedan kan detaljgranskas i efterhand torde dock flertalet känna ett inte obetydligt obehag vid vetskapen om att deras förehavanden filmats. Med hänsyn till den stora genomslagskraft som bildmaterial kan ha om det publiceras i "fel" sammanhang kan även de mest oskyldiga bilder framstå som kränkande. Det förhållandet att den som blir utsatt för övervakning inte företar sig något anmärkningsvärt behöver därför inte betyda att personen i fråga inte skulle känna sig kränkt av åtgärden. Ges polisen vidsträckta möjligheter att använda övervakningskameror finns dessutom en risk för att det i samhället sprids en uppfattning att sådana kameror finns överallt och att man

inte kan röra sig någonstans utan att bli bevakad. Tvångsmedlet skulle därmed medföra obehag även för dem som inte blivit övervakade. De negativa konsekvenserna av att tillåta dolda övervakningskameror kan endast begränsas genom att, som har utvecklats i avsnitt 4.1, användningen omgärdas av relativt hårda restriktioner. Detta talar för att man väljer en hög misstankegrad.

Allmänheten har emellertid också ett starkt intresse av att begångna brott klaras upp. För att polisen skall kunna tillgodose detta intresse krävs bl.a. att man får tillgång till effektiva hjälpmedel. Användning av övervakningskameror kan i vissa sammanhang vara ett sådant hjälpmedel. Det fordras emellertid då, som tidigare har nämnts, att kravet på vilken misstankegrad som skall ha uppnåtts innan kameran får tas i bruk inte sätts för högt.

Vid avvägningen mellan dessa intressen framstår misstankegraden *skälig misstanke* som den nivå där både effektivitets- och integritetsskyddsintresset kan tillgodoses. Genom att välja denna misstankegrad uppnås också enhetlighet i förhållande till vad som krävs för att jämförbara tvångsmedel såsom hemlig teleavlyssning skall få användas.

4.4 Vid vilka brott bör en användning komma i fråga?

Som har nämnts i avsnitt 4.1 är det ofrånkomligt att användning av dold övervakningskamera kan medföra betydande integritetskränkningar. Kameraanvändningen har där jämförts med hemlig teleavlyssning när det gäller risker för den personliga integriteten. Det sagda leder till att användningen av sådana kameror bör reserveras för utredning av allvarligare brott.

Den teknik som lämpligen bör användas för att avgränsa det nya tvångsmedlet är att man utgår från det minimistraff som är föreskrivet för brottet. Det överensstämmer med vad som har gjorts i andra sammanhang, bl.a. då det gäller bestämmelserna om hemlig teleavlyssning (27 kap. 18 § rättegångsbalken). Givetvis kan avgränsningen tekniskt ske på andra sätt, t.ex. genom anknytning till straffskalans övre gräns. Emellertid kan straffskalorna vara vida och brottet i det enskilda fallet vara mindre grovt. En regel som utgår från minimistraffet för brottet ger därför en säkrare garanti för att endast de verkligt grova brotten kommer i fråga för användning av dold övervakningskamera.

De brott som i första hand bör komma i fråga för användning av dold övervakningskamera är mycket grova våldsbrott och frihetskrän-

kande brott, grovt rån, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grova sabotagebrott, grovt narkotikabrott, grov varusmuggling av narkotika och grova brott mot rikets inre eller yttre säkerhet. Straffskalan för dessa brott spänner över fängelse i lägst två år upp till tio år eller på livstid.

När det är fråga om utredning av brott av så allvarlig beskaffenhet att de omfattas av tvåårsgränsen enligt rättegångsbalken (att det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år) måste intresset av att vid behov kunna tillgripa användning av dold övervakningskamera för att få brottet utrett i princip undantagslöst anses väga tyngre än motstående intressen (jfr departementschefens uttalande om hemlig teleavlyssning i prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor, s. 41). Utredningen föreslår därför att dold övervakningskamera får användas vid utredning av de brott som har ett minimistraff på fängelse i två år.

Det är även angeläget att kunna använda dold övervakningskamera redan vid straffbara fall av försök, förberedelse eller stämpling till brott som har ett minimistraff på fängelse i två år. De s.k. förbrott som det nu är fråga om är många gånger så grova och har sådant straffvärde att det framstår som rimligt att kunna använda dold övervakningskamera som ett hjälpmedel vid förundersökningen. Det kan röra sig om försök, förberedelse eller stämpling till exempelvis mord, människorov, grovt rån, grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika. Det kan också gälla vissa av de allmänfarliga brotten enligt 13 kap. brottsbalken, t.ex. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och grovt sabotage och vissa av brotten mot rikets yttre säkerhet enligt 19 kap. brottsbalken, t.ex. högförräderi och grovt spioneri. Sakligt sett kan det finnas minst lika starka skäl att tillgripa tvångsmedlet som vid misstanke om fullbordat brott. Utredningen anser därför att möjligheterna till användning av dold övervakningskamera även bör omfatta sådana förbrott.

Det bör dock nämnas att användning av dold övervakningskamera - precis som hemlig teleavlyssning - är ett hjälpmedel vid förundersökning och får inte användas enbart i syfte att förhindra brottets fullbordan. En annan sak är givetvis att användningen av dold övervakningskamera i vissa fall kan leda till att brottet inte kommer till fullbordan. På det sättet får kameraanvändningen en preventiv bieffekt, som i det enskilda fallet kan vara av stort värde (jfr ovan angivna prop. s. 42).

Det tillämpningsområde som utredningen nu har beskrivit kommer att vara detsamma som gäller för hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Enligt 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål får hemlig teleavlyssning förekomma vid utredning av

vissa allmänfarliga brott och vissa brott mot rikets inre eller yttre säkerhet även om lindrigare straff än fängelse i två år är föreskrivet för brottet. Lagen gäller också försök, förberedelse och stämpling till dessa brott, om sådan gärning är belagd med straff. Exempel på brott som omfattas av 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål men inte av bestämmelserna i 27 kap 18 § rättegångsbalken är sabotage, olovlig kårverksamhet, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet.

1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål innebär utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att uppdaga brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur. Enligt utredningen är det rimligt att dold övervakningskamera bör få användas även vid de brott som anges i 1952 års lag. Det kan naturligtvis ifrågasättas om dold övervakningskamera bör få användas vid samtliga de brott som finns upptagna i 1952 års lag eller om vissa, mindre allvarliga, brott borde undantas från kameraanvändning. En sådan begränsning förordades av SÄPO-kommittén (slutbetänkandet s. 179). I prop. 1994/95:33 om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag (s. 7) uttalas att de straffprocessuella tvångsmedlen är föremål för en översyn och att resultatet av denna översyn kan vara avgörande för frågan om och hur bestämmelserna i 1952 års lag skall permanentas. I propositionen sägs vidare att ett ställningstagande i sistnämnda fråga därför bör anstå tills arbetet med tvångsmedlen har avslutats. Utredningen finner bl.a. mot bakgrund härav inte skäl att göra någon analys av svårhetsgraden av de brott som omfattas av 1952 års lag, utan menar att en sådan genomgång får anstå till dess lagen blir föremål för en översyn. Utredningen föreslår således att dold övervakningskamera skall få användas vid samtliga de brott som omfattas av 1952 års lag. Detta överensstämmer också med vad som gäller för hemlig teleavlyssning.

Ett fall som ingående har diskuterats i utredningen är om användning av dold övervakningskamera även borde vara tillåten på vissa platser trots att det saknas misstanke mot viss person. Det som utredningen avser är den situationen att det påträffas gods som uppenbarligen utgör byte av brott i s.k. tjuvgömmor i naturen eller på annan plats där man saknar spår till någon gärningsman. Även t.ex. narkotika kan påträffas under liknande omständigheter. Man skulle i ett sådant fall kunna tänka sig att dold övervakningskamera skulle få användas på den plats där godset finns om det finns anledning tro att gärningsmannen eller någon annan som kan lämna upplysning om brottet skall komma tillbaka till platsen. Skälet för att tillåta kameraanvändning i dessa fall skulle vara att det nya tvångsmedlet kan förväntas vara ett särskilt effektivt hjälpmedel för att klara upp denna

typ av brottslighet. Det kan antas att polisen i dag i normalfallet helt saknar resurser att övervaka en sådan plats. Även här måste det vara fråga om allvarlig brottslighet, t.ex. grov stöld, rån eller narkotikabrott.

Ett skäl som talar emot en sådan utvidgning är att det skulle kräva att lagen gjordes tillämplig även vid vissa brott som inte har ett minimistraff på fängelse i två år. De i sammanhanget i första hand aktuella brotten, grov stöld och narkotikabrott, har båda ett betydligt lägre straffminimum. Integritetsintresset får här, vid avvägningen mot motstående intressen, en helt annan tyngd än när det är fråga om de allra allvarligaste brotten (här bortses från de särskilda brott som anges i 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål). Vad som även talar mot att låta det s.k. tjuvgömmefallet omfattas av användning av dold övervakningskamera är att det lär vara förhållandevis sällan som polisen hittar sådana gömmor. Det finns vidare exempel på att en övervakning av en tjuvgömma kan behöva pågå under mycket lång tid, varvid det finns en risk för att ett stort antal oskyldiga människor blir övervakade under tiden. Slutligen är det inte ovanligt att gärningsmannen säljer adressen till tjuvgömman och att godset sedan så småningom avhämtas av en hälare. Det är naturligtvis bra om man kan gripa hälaren men tjuven får man inte tag i med hjälp av kameran.

Det kan givetvis hävdas att bekämpandet av annat allvarligt brott för vilket gäller ett lägre minimistraff än fängelse i två år kan vara ett sådant viktigt samhällsintresse att det motiverar användandet av dold övervakningskamera i vissa fall. En möjlighet kunde vara att man – utöver de speciella situationer som tidigare har nämnts – även valde ut vissa andra brott som särskilt lämpade sig för användning av dold övervakningskamera. Ett sådant brott är grovt häleri. Det lär i dag förekomma förundersökningar om grovt häleri där en hälare bedriver verksamhet på fast adress. Det kunde naturligtvis vara av stort intresse att övervaka adressen med en dold övervakningskamera för att på så sätt kartlägga trafiken dit. Det finns kanske av olika skäl inte något annat sätt att lösa spaningsuppgiften. Ett annat praktiskt exempel som har nämnts under utredningsarbetet är seriebrottslighet som begås i ett visst område, t.ex. bilinbrott och tillgrepp av fortskaffningsmedel i stor omfattning. Sådana brott anses vara mycket svårutredda. Det kan t.ex. vara fråga om att övervaka ett parkeringshus med dold övervakningskamera i syfte att få fast den som misstänks som gärningsman. Ytterligare ett exempel där användning av dold övervakningskamera kunde vara till nytta i den brottsutredande verksamheten är grov utpressning. I ett sådant fall skulle en dold övervakningskamera t.ex. kunna användas för att övervaka den plats där en summa pengar skall överlämnas.

Utredningen menar dock att det är nödvändigt att strikt hålla fast vid en begränsning av användningen av dolda övervakningskameror vid utredning om brott för att på så sätt skapa tillräckliga garantier för att enskilda personer inte utsätts för integritetskränkningar i andra fall än när skyddsintresset rimligen bör vika för nödvändigheten att värna om viktiga samhällsintressen. 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 ett högt straffvärde. Därmed får brottet också anses vara så allvarligt att användning av dold övervakningskamera kan tillåtas. Är brottets straffvärde lägre bör intresset att tillåta personövervakning vika för intresset av att skydda den personliga integriteten. Såvitt gäller de s.k. tjuvgömmefallen talar, som tidigare har nämnts, även andra skäl mot möjligheten att använda dold övervakningskamera.

Mot bakgrund av det nu anförda anser utredningen att dold övervakningskamera endast skall få användas vid misstanke mot viss person om brott som har ett minimistraff på två års fängelse och vid försök, förberedelse och stämpling till sådant brott samt vid de brott som anges i 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Det bör dock påpekas, vilket även har nämnts i avsnitt 4.1, att det står polisen fritt att även framöver använda dolda handmanövrerade kameror vid utredning av brott. Det bör i vissa situationer vara möjligt att - vid en del av de brott som inte kommer att omfattas av en lag om användning av dolda övervakningskameror - i stället lösa spaningsuppgiften med handmanövrerade TV-kameror.

4.5 Behovet av dolda övervakningskameror

4.5.1 Inledning

Som tidigare har nämnts kräver ett införande av ett nytt tvångsmedel som innefattar betydande risker för den personliga integriteten att det kan redovisas hur tvångsmedlet kan komma till nytta i den brottsutredande verksamheten och i vilka situationer det praktiskt kan användas.

I avsnitt 3 har lämnats en redogörelse för hur Säkerhetspolisen och den öppna polisen ser på behovet av dolda övervakningskameror. I det följande kommer utredningen att ta ställning till vilket behov som finns av användning av dolda övervakningskameror i polisens arbete inom de ramar som har slagits fast i avsnitten 4.2–4.4. Dessa begränsningar innebär att övervakning bara får avse en viss plats där den kan antas komma att uppehålla sig som är skäligen misstänkt för

mycket allvarliga brott eller för brott som omfattas av 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

4.5.2 Säkerhetspolisen

Det är utredningens uppfattning att i de förundersökningar som Säkerhetspolisen svarar för (brott mot rikets säkerhet och terrorismbekämpning) finns ett väl dokumenterat behov (se avsnitt 3) av dolda övervakningskameror. En sådan arbetsmetod torde enligt utredningens mening vara mycket användbar vid förundersökningar om bl.a. spioneri för att kartlägga t.ex. de kontakter som en utländsk underrättelseofficer har. Ett annat praktiskt exempel, som nämns i avsnitt 3, kan vara vid misstanke om planerade terroristaktioner, t.ex. vid en förundersökning om förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse. Det kan då bl.a. vara fråga om att under en längre tid övervaka den plats där det tilltänkta målet för terroristattacken finns, om det kan antas att den misstänkte kommer att infinna sig där.

4.5.3 Den öppna polisen

När det gäller den öppna polisens verksamhet kan man anta att det största användningsområdet för dolda övervakningskameror finns vid förundersökningar om grovt narkotikabrott. Detta svarar mot vad som gäller för hemlig teleavlyssning. År 1993 svarade t.ex. grovt narkotikabrott för ca 75 procent av alla fall där hemlig teleavlyssning enligt rättegångsbalken förekom.

I det följande kommer utredningen att ge några konkreta exempel på olika situationer där det hos den öppna polisen kan finnas ett behov av att i utredningsarbetet använda dolda övervakningskameror. Utredningen börjar med grovt narkotikabrott som är ett av de brott där straffminimum inte understiger två år.

Grovt narkotikabrott

Ett första exempel på användning av dold övervakningskamera vid förundersökning om grovt narkotikabrott kan vara när polisen, t.ex. genom uppgifter som erhållits vid hemlig teleavlyssning, får reda på att en överlåtelse av narkotika mellan två personer skall äga rum på en viss plats vid en viss tidpunkt. Denna plats kan vara så belägen att den, på grund av upptäcktsrisken, inte är möjlig att övervaka med personal på platsen. I en sådan situation föreligger ett behov av en dold övervakningskamera. Kameran kan monteras upp vid den avtalade mötesplatsen i förväg och polis kan sedan övervaka mötet via

TV-monitor en bit därifrån. När narkotikan väl har lämnats över kan polisen omedelbart gripa gärningsmännen.

Ett andra exempel på användningsområdet vid förundersökning om grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika är när en viss person är misstänkt för att ägna sig åt smuggling av narkotika. Misstankarna består i att denne person då och då med fritidsbåt smugglar in narkotika till Sverige. I en sådan utredning vore det av stort värde att övervaka den småbåtshamn och den båtplats som personen i fråga använder. På så sätt kan det vara möjligt att få uppgifter om vilka som är med på båtresorna, vem som kommer och möter vid båten, om något lastas av båten, osv.

Stämpling till mord

I följande fall har det kommit till polisens kännedom – t.ex. som överskottsinformation vid hemlig teleavlyssning – att en viss person har åtagit sig att mot betalning utföra ett mord. Personen i fråga är känd men man vet inte var han uppehåller sig. I en sådan situation kan det vara aktuellt att som spaningsåtgärd övervaka det tilltänkta offrets bostad med en dold övervakningskamera eller att övervaka den persons lägenhet som är skäligen misstänkt för brottet. Övervakningen kan kanske inte utföras med personal synlig på platsen. Däremot är det tänkbart att polisen via en TV-monitor i omedelbar närhet av platsen följde skeendet.

Människorov

I en förundersökning om människorov har polisen skäliga misstankar mot en viss person. Gärningsmannen har lämnat instruktioner att en lösensumma skall placeras på en viss plats. Det kan antas att den misstänkte kommer till platsen vid överlämnandet eller senare för att hämta lösensumman. Platsen är kanske inte möjlig att övervaka med polispersonal utan att den upptäcks. I stället kan man montera upp en dold övervakningskamera och med den övervaka platsen. Polisen kan sedan i omedelbar närhet av platsen via en TV-monitor följa händelseutvecklingen.

Förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse

En man framställer ett hot mot Statens järnvägar av innebörd att, om han inte får en viss summa pengar, han kommer att spränga ett järnvägsspår och därigenom åstadkomma en tågolycka. Polisen har skäliga misstankar mot en person och på en viss järnvägssträcka har hittats apterade sprängladdningar. I ett sådant fall kan det vara aktuellt

att avlägsna sprängladdningarna och sätta området under övervakning med hjälp av en dold övervakningskamera. Genom kameran skulle man kunna erhålla information om vem som kontrollerar sprängladdningarna.

Av de nu nämnda exemplen framgår att det även inom den öppna polisen finns ett användningsområde för dolda övervakningskameror. Även om man kan anta att det huvudsakliga användningsområdet för sådana kameror kommer att vara vid förundersökning om grovt narkotikabrott, finns det – som framgått ovan – även andra brottstyper där en sådan användning kan vara aktuell. Även om det vid dessa andra brottstyper bara i ett begränsat antal fall finns ett behov av att använda dolda övervakningskameror är brotten av så allvarlig beskaffenhet att polisen inte bör vara betagen möjligheten att använda dolda övervakningskameror när en sådan situation väl uppkommer.

4.6 Beslut om användandet

Skyddet mot missbruk av straffprocessuella tvångsmedel ligger främst däri att den som drabbas av dem själv snart blir medveten om åtgärden och därmed ges möjlighet att få denna prövad av domstol, överordnad myndighet, Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern. Användningen av dolda övervakningskameror kan just därför att övervakningen är dold inte underkastas sådan bevakning från medborgarnas sida. Av samma skäl blir den kontroll som den allmänna opinionen kan utöva genom massmedia illusorisk. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att ett beslut om användning av dolda övervakningskameror fattas av ett organ som är så fristående från förundersökningen som möjligt. Även om man beaktar att det i lagstiftningen ställs upp kvalificerade förutsättningar för att övervakningskameror skall få användas av polisen är det nödvändigt att skapa garantier för att lagen tillämpas på åsyftat sätt. Av dessa skäl bör enligt utredningens mening beslut om användningen av övervakningskameror anförtros åt domstol på samma sätt som redan sker med det närbesläktade tvångsmedlet, hemlig teleavlyssning.

Av det nu anförda följer också att möjligheten till interimistiska beslut av annan än domstol inte bör införas, om inte tvingande praktiska behov talar för det. Utredningen har emellertid, vid sidan av de fall som täcks av 1952 års lag, inte funnit några exempel på fall där det i polisens öppna verksamhet skulle föreligga behov av en

skyndsammare hantering än vad som kan komma i fråga om handläggningen sker vid domstol. För Säkerhetspolisens del torde det dock oftare förekomma fall där dold kameraövervakning behöver sättas in i det närmaste omedelbart för att åtgärden skall ge avsett resultat. Visserligen skulle man kunna få till stånd en ordning där behovet av omedelbara beslut tillgodosågs inom domstolsväsendets ram genom att det inrättades en särskild och mer omfattande jourtjänstgöring för domare än vad som i dag gäller för prövning av häktningsfrågor. Att ha en mängd jourtjänstgörande domare landet runt för det ringa antal fall årligen då det skulle kunna bli aktuellt att anlita någon av dem för ett omedelbart beslut om särskild användning av övervakningskamera framstår emellertid inte som ekonomiskt försvarbart. I 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål finns i dag en reglering som ger åklagare befogenhet att fatta interimistiska beslut om bl.a. hemlig teleavlyssning. En förutsättning för att ett sådant beslut skall få fattas är att det kan befaras att ett inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra fördröjning eller annan olägenhet av väsentlig betydelse för utredningen. Beslutet skall ofördröjligen anmälas till rätten som har att skyndsamt ta upp ärendet till prövning.

1952 års lag är tillämplig vid sådana av Säkerhetspolisen handlagda förundersökningar där det enligt utredningens bedömning kan tänkas uppstå behov av att sätta in övervakningskameror med mycket kort varsel. Det är också att märka att det inom åklagarväsendet finns en utbyggd organisation med jour- och beredskapstjänstgöring som gör det möjligt för polisen att dygnet runt få fram snabba beslut om att sätta in tvångsmedel. Det framstår därför som lämpligt att knyta an till denna redan fungerande reglering. Utredningen föreslår därför att åklagare ges möjlighet att med stöd av 1952 års lag meddela interimistiska beslut om särskild användning av övervakningskamera under samma förutsättningar som i dag gäller beträffande hemlig teleavlyssning. Vidare bör den rätt som åklagaren har att med stöd av lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. fatta interimistiskt beslut om hemlig teleavlyssning omfatta även särskild användning av övervakningskamera.

Enligt utredningens mening bör befogenheten att begära rättens tillstånd till särskild användning av övervakningskamera tillkomma den som leder förundersökning av brott där sådan användning kan komma i fråga. Eftersom övervakningskameror endast skall kunna användas vid utredning av vissa allvarliga brott och först sedan någon blivit skäligen misstänkt för brottet kommer åklagare att vara förundersökningsledare i samtliga fall där det kan bli aktuellt att tillgripa nu ifrågavarande tvångsmedel. Utredningen föreslår därför att det i

lagtexten föreskrivs att frågor om särskild användning av övervakningskamera prövas av rätten på ansökan av åklagaren.

4.7 Tillståndets begränsning i tiden

Tvångsmedelsreglerna i rättegångsbalken innehåller olika bestämmelser som begränsar tvångsmedlens varaktighet i tiden och som medför att vidtagna åtgärder måste underkastas förnyad prövning med jämna mellanrum. Genom dessa återkommande kontroller uppnås ett visst skydd mot att tvångsmedel används på ett felaktigt sätt. Eftersom särskild användning av övervakningskamera, såsom anmärkts i föregående avsnitt, inte kommer att vara underkastad bevakning från allmänhetens sida på sätt som sker beträffande tvångsmedel som används på ett mera öppet sätt framstår det som särskilt angeläget att det sker en återkommande domstolsprövning av meddelade tillstånd. Meddelade tillstånd bör därför tidsbegränsas. Frågan är då hur länge ett tillstånd skall gälla innan en ny domstolsprövning måste ske.

När det gäller tillstånd till hemlig teleavlyssning skall ett sådant enligt 27 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken meddelas att gälla för viss tid som inte får bestämmas längre än nödvändigt och som under alla omständigheter inte får överstiga en månad från dagen för beslutet. Regleringen innebar när den infördes år 1989 en viss förlängning av tillståndstiden i förhållande till vad som tidigare gällt för tillstånd till hemlig telefonavlyssning. Den valda tidsramen motiveras i lagens förarbeten med att det mera sällan finns anledning att ompröva tillstånd med tätare intervall än en månad och att täta omprövningar dessutom innebär en viss risk för att det går slentrian i prövningen (1988/89:124 s. 54 f).

Säkerhetspolisen har i sin i avsnitt 2.2.9 redovisade promemoria föreslagit att tillståndstiden skall kunna bestämmas till sex månader. Man har som skäl för förslaget anfört att det ibland vid s.k. agentvärvning är nödvändigt att hålla ett objekt under bevakning under relativt lång tid och att den tid som gäller för hemlig teleavlyssning därför är för kort.

Särskild användning av övervakningskamera skall enligt utredningens förslag kunna tillgripas också av den öppna polisen och inte endast av Säkerhetspolisen som det föreslagits i nyssnämnda promemoria. Det har inte framkommit något som tyder på att det hos den öppna polisen skulle finnas behov av längre tillståndstider än en månad. Enligt utredningens bedömning torde inte heller den olägenhet det kan innebära för Säkerhetspolisen att behöva underställa kameraanvändningen domstolsprövning en gång i månaden utgöra något

avgörande hinder för tvångsmedlets användbarhet. De motiv som anförts till stöd för valet av tidsram för beslut om hemlig teleavlyssning är därför enligt utredningens mening tillämpbara även i fråga om beslut om särskild användning av övervakningskamera. Det är dessutom av värde att regleringen av olika närliggande tvångsmedel görs så enhetlig som möjligt. Utredningen föreslår därför att ett beslut om tillstånd till särskild användning av övervakningskamera inte skall få bestämmas att gälla för längre tid än en månad från dagen för beslutet.

4.8 Granskning och bevarande av upptagna bilder

Upptaget bildmaterial måste givetvis granskas för att man skall kunna pröva om det har betydelse för en pågående utredning. Från integritetssynpunkt är det av vikt att denna granskning görs utan onödigt dröjsmål. Det är av samma skäl angeläget att den personkrets som utför granskningen är så liten som möjligt. Utredningen föreslår därför, efter förebild från vad som gäller i fråga om hemlig teleavlyssning (27 kap. 24 § rättegångsbalken), att upptagningar som gjorts vid särskild användning av övervakningskamera skall granskas snarast möjligt och att 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken skall tillämpas vid granskningen. Hänvisningen till sistnämnda lagrum innebär att det i första hand endast är rätten, undersökningsledaren eller åklagaren som får granska det upptagna bildmaterialet.

Visar granskningen att det upptagna bildmaterialet har betydelse för förundersökningen och att det således skall sparas, inställer sig frågan hur länge sådant relevant material bör få bevaras. Givetvis måste materialet få bevaras så länge som det kan vara av intresse för den utredning för vilken tillstånd till tvångsmedelsanvändningen givits. Frågan är emellertid om materialet bör få bevaras även efter denna tidpunkt för att det kan komma till användning i senare utredningar. Från Säkerhetspolisens sida har det i den ovan nämnda promemorian angående hemlig användning av övervakningskamera (se avsnitt 2.2.9) framhållits att bildmaterial från tidigare nedlagda förundersökningar kan få förnyad aktualitet i senare utredningar, t.ex. när ett främmande lands underrättelseofficer gör upprepade värvningsförsök. I promemorian har också föreslagits en lagreglering som skulle göra det möjligt att spara material som kan behövas i senare utredningar. Det är säkert så att det i ett eller annat fall skulle vara värdefullt att kunna spara material under en längre tid. Enligt utredningens mening skulle dock den i promemorian föreslagna ordningen leda allt för långt. Det

torde i vart fall på Säkerhetspolisens område i de flesta fall vara omöjligt att utesluta att en bildupptagning kan komma till användning i framtida utredningssammanhang och den i promemorian föreslagna regleringen skulle därför innebära att inspelat material som en gång haft relevans för en utredning sedan skulle kunna bevaras hur länge som helst. Utredningen föreslår därför att upptaget bildmaterial endast får bevaras till dess att den förundersökning i vilken tillståndet till kameraanvändningen givits har lagts ned, avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt.

4.9 Den lagtekniska lösningen

Utredningens förslag om rätt för polisen att använda dolda övervakningskameror vid förundersökning av vissa brott innebär att ett nytt tvångsmedel tillskapas. Som tidigare har nämnts kan användningen av sådana kameror innefatta betydande risker för den personliga integriteten. Det är mot den bakgrunden naturligt att lagstiftningen tills vidare får en begränsad giltighetstid. Sedan bestämmelserna varit i tillämpning någon tid bör riksdagen få tillfälle att mot bakgrund av vunna erfarenheter ta ställning till om lagstiftningen skall ges fortsatt giltighet och, i sådant fall, huruvida ändringar är påkallade i det ena eller andra hänseendet.

Även andra skäl talar för att lagstiftningen inte bör vara permanent utan att giltighetstiden bör begränsas. Som utredningen uttalat i avsnitt 4.1 är det utredningens uppfattning att det hade varit en mer naturlig ordning att först göra en översyn av lagen om övervakningskameror m.m. och därefter ta ställning till vilket behov polisen har av att få använda dolda övervakningskameror vid förundersökning. Genom det sätt på vilket utredningens direktiv är utformade har det emellertid inte varit möjligt att göra på det viset. Frågan om polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning kommer därför att få behandlas på nytt i ett större sammanhang i slutbetänkandet då utredningen skall göra en översyn av lagen om övervakningskameror m.m. Den översynen kan innebära vissa justeringar i den nu föreslagna lagstiftningen. Även det nu sagda talar för att lagstiftningen bör vara provisorisk.

På grund av det anförda anser utredningen att lagstiftningen tills vidare bör ha en begränsad giltighetstid. Utredningen förordar att giltighetstiden begränsas till ett år.

Den naturliga platsen för en reglering av det nya tvångsmedlet borde vara rättegångsbalken. Lagstiftningen skall emellertid som tidigare har nämnts vara av provisorisk karaktär och ha begränsad

giltighetstid. Bl.a. på grund härav är det mindre lämpligt att ta in bestämmelserna i rättegångsbalken. Det kan inte heller komma i fråga att bestämmelserna om användning av dolda övervakningskameror tas in i lagen om övervakningskameror m.m. Lagen om övervakningskameror m.m. reglerar ju användningen av övervakningskameror i helt andra sammanhang än det här är fråga om. Även det förhållandet att bestämmelserna är provisoriska talar emot en sådan ordning. Utredningen har i stället stannat för en lösning som innebär att bestämmelserna tas in i en särskild lag. Lagen kan lämpligen ges rubriken Lag om särskild användning av övervakningskameror, m.m. Som tidigare har nämnts i olika sammanhang har 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål redan en provisorisk karaktär.

4.10 Parlamentarisk kontroll m.m.

Sedan flera år tillämpas beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning den ordningen att regeringen normalt sett årligen till riksdagen redovisar de brottsutredande organens tillämpning av bestämmelserna. Från redovisningen är dock undantagna sådana brottmål som avses i 1952 års lag. Redovisningen till riksdagen torde allmänt sett vara av stort värde. Utredningen anser att en motsvarande redovisning bör lämnas när det gäller det nya tvångsmedlet särskild användning av övervakningskamera. Detta bör lämpligen ske i samband med att regeringen i förekommande fall begär att lagens giltighetstid skall förlängas. I redogörelsen bör uppgifter lämnas om bl.a. antalet ärenden och meddelade tillstånd, vilka brott det varit fråga om, vilka tillståndstider som har förekommit, hur länge användningen i de enskilda fallen rent faktiskt har pågått samt i vilken utsträckning som användningen av tvångsmedlet har fyllt avsett ändamål. Vederbörande riksdagsutskott har dessutom alltid själv möjlighet att inhämta den information som anses behövlig. Enligt vad Justitieutskottet uttalat i bet. 1994/95:JuU4 om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag (s. 3) brukar utskottet regelbundet och med viss periodicitet inhämta upplysningar om lagens tillämpning vid besök hos Säkerhetspolisen eller vid utfrågning med företrädare för Säkerhetspolisen.

5 Författningskommentar

I betänkandet föreslås en lagstiftning som ger polisen rätt att använda dolda övervakningskameror vid förundersökning av vissa brott. Som framgått av avsnitt 4.9 och av skäl som redovisas där har utredningen ansett att lagen tills vidare bör ha en begränsad giltighetstid och bl.a. därför valt att föreslå att bestämmelserna om det nya tvångsmedlet tas in i en ny lag som kallas lag om särskild användning av övervakningskameror, m.m.

Utredningens förslag innebär också att lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål samt lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. kommer att omfatta även särskild användning av övervakningskamera. Detta får till följd dels att det tillämpningsområde som har bestämts i lagen om särskild användning av övervakningskameror, m.m. utvidgas till att omfatta även vissa i 1952 års lag angivna brott som är av allmänfarlig natur eller som rör rikets inre eller yttre säkerhet, dels att åklagaren med stöd av 1952 års lag och 1988 års lag kan få meddela interimistiskt beslut om särskild användning av övervakningskamera.

Utredningens förslag innebär vidare att det i 1 § lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. tas in en hänvisning till lagen (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m.

Därutöver krävs ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), som anger vilka tystnadsplikter som har företräde framför principen om meddelarfrihet. Beträffande sekretessen enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen - som innehåller regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet - är meddelarfriheten begränsad såvitt avser uppgifter om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare. Motsvarande undantag från meddelarfriheten bör gälla även beslut om särskild användning av övervakningskamera. Slutligen bör 6 § sekretessförordningen (1980:657) - som föreskriver undantag från vad som skall antecknas i ett register - göras tillämplig också på diarier över ärenden om särskild användning av övervakningskamera. Det har inte ansetts nödvändigt att utarbeta några författningsförslag i denna del.

Det bör även nämnas att lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll inte berörs av utredningens förslag. Detta hänger samman med att förundersökning alltid måste vara inledd för att det nya tvångsmedlet skall få användas. Lagen om särskild utlänningskontroll reglerar dock endast användningen av tvångsmedel i brottsförebyggande syfte. Någon möjlighet att med stöd av den lagen få använda dolda övervakningskameror kommer således inte att finnas. Utredningen återkommer till frågan i nästa etapp av utredningsarbetet.

Säkerhetsskyddsutredningen har i sitt betänkande Säkerhetsskydd (SOU 1994:149) bl.a. föreslagit införandet av en lag om säkerhetsskydd. Syftet med den lagen är att åstadkomma ett skydd för rikets säkerhet och att förebygga terrorism. Vid sidan av dessa skyddsintressen finns det, enligt Säkerhetsskyddsutredningen, andra vitala samhällsintressen som måste skyddas mot att uppgifter som är underkastade sekretess röjs. Skyddsintressen som därvid har uppmärksammats i betänkandet är bl.a. uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av 5 kap. sekretesslagen (1980:100) med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott. Mot denna bakgrund har Säkerhetsskyddsutredningen i 18 § andra stycket i förslaget till Säkerhetsskyddsförordning föreslagit en bestämmelse om att säkerhetsskyddet hos statliga myndigheter skall omfatta även uppgifter som omfattas av sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen och som rör hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och kvarhållande av försändelse på befordringsföretag.

I likhet med uppgifter rörande t.ex. hemlig teleavlyssning har uppgifter rörande särskild användning av övervakningskamera ett betydande sekretess- och skyddsvärde. Om Säkerhetsskyddsutredningens betänkande - som f.n. är föremål för överväganden inom Justitiedepartementet - leder till lagstiftning bör 18 § andra stycket Säkerhetsskyddsförordningen omfatta även uppgifter om särskild användning av övervakningskamera.

5.1 Förslaget till lag (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m.

1 § Särskild användning av övervakningskamera innebär att TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen och utan att upplysning om utrustningen lämnas, används för personövervakning vid förundersökning.

I paragrafen anges vad som avses med begreppet *särskild användning av övervakningskamera*.

Med beteckningen *särskild* markeras att lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. inte är tillämplig på den kameraanvändning som faller inom den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Den tekniska apparatur som omfattas av lagen överensstämmer med den legaldefinition av begreppet *övervakningskamera* som finns i 1 § lagen om övervakningskameror m.m. Däremot har inte tagits med den lagens föreskrift om att det som sägs om övervakningskameror i tillämpliga delar även gäller för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder. Anledningen är att det är användningen och inte rätten att behandla och bevara bildmaterialet som kräver tillstånd. Ett tillstånd till särskild användning av övervakningskamera är nämligen alltid förenat med rätt att behandla och bevara bilder. Lagen är, i likhet med lagen om övervakningskameror m.m., endast tillämplig på kameror som används för personövervakning och som inte manövreras på platsen. En närmare motivering till denna reglering ges i förarbetena till lagen om övervakningskameror m.m. (prop. 1989/90:119 s. 14 f och 39 ff). Frågan har också berörts i avsnitt 4.1.

Det som främst skiljer särskild användning av övervakningskamera från den användning som regleras i lagen om övervakningskameror m.m. är att övervakningen får ske i hemlighet. I paragrafen anges därför att användandet får ske utan att upplysning lämnas om utrustningen.

Förundersökning måste vara inledd för att det nya tvångsmedlet skall få användas. När förundersökning skall inledas anges i 23 kap. 1 § rättegångsbalken.

2 § Särskild användning av övervakningskamera får ske vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller

2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff.

Lagen reglerar exklusivt användningen av dolda övervakningskameror vid förundersökning av brott. Bestämmelsen i 3 § tredje stycket lagen om övervakningskameror m.m. som ger länsstyrelsen möjlighet att medge undantag från upplysningsplikten kan således inte tillämpas för att möjliggöra dold kameraanvändning vid förundersökning. För sådan kameraanvändning behövs givetvis inte heller länsstyrelsens tillstånd enligt 4 § lagen om övervakningskameror m.m.

I paragrafen anges vid vilken brottslighet särskild användning av övervakningskamera kan komma ifråga. Bestämmelsen har kommenterats ingående i den allmänna motiveringen (se avsnitt 4.4). Att särskild användning av övervakningskamera kan ske även vid vissa andra brott följer av förslaget till ändring i 5 § i 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål (se avsnitten 4.4 och 5.2).

3 § Särskild användning av övervakningskamera får ske endast om

1. någon är skäligen misstänkt för brottet,
2. åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen samt
3. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Åtgärden får endast avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig.

I denna paragraf anges vad som krävs för ett beslut om särskild användning av övervakningskamera.

Första stycket

Enligt punkten 1 är en första förutsättning att någon är *skäligen misstänkt* för brottet. Misstankegraden har kommenterats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 4.3).

Enligt punkten 2 krävs vidare att åtgärden är av *synnerlig vikt för utredningen*. Innebörden av detta rekvisit har behandlats i avsnitt 4.2.

Enligt punkten 3 gäller slutligen att skälen för åtgärden skall uppväga det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Det är alltså fråga om en tillämpning av den *proportionalitetsregel* som infördes i rättegångsbalken år 1989 (prop. 1988/89:124, bet. 1988/89:JuU25). Utredningen har i avsnitt 4.2 utförligt behandlat hur proportionalitetsavvägningen skall gå till i ärenden om särskild användning av övervakningskamera och i avsnittet har även angetts några exempel.

Andra stycket

Enligt andra stycket har särskild användning av övervakningskamera begränsats till viss, särskilt angiven, plats, nämligen sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Det kan naturligtvis röra sig om flera olika platser och det är inget som hindrar att antalet platser utökas genom nya domstolsbeslut. Kravet på att övervakningen skall avse viss plats har behandlats i avsnitt 4.2. I det avsnittet har

uttalats att det måste finnas en direkt koppling mellan den misstänkte och den plats som skall övervakas. Detta innebär emellertid inte att det ställs upp ett krav på att den misstänkte ständigt måste finnas med i bild men det måste kunna antas att han - i vart fall vid något tillfälle - besöker den plats som skall övervakas.

I en förundersökning om grovt koppleri, som består i uthyrning av en viss lägenhet, kan det t.ex. inte komma i fråga att med en dold övervakningskamera övervaka den lägenhet där den misstänkta bordellverksamheten pågår, om det redan på förhand står klart att den som är skäligen misstänkt för brottet aldrig besöker lägenheten.

En situation däremot där denna koppling mellan en misstänkt person och en viss plats finns och där en dold övervakningskamera följaktligen skulle få användas är följande. Polisen vill kartlägga en misstänkt narkotikalangares kontakter genom att med en dold övervakningskamera övervaka de möten som han har med andra personer i sin lägenhet. Detta kan t.ex. ske genom att kameran riktas mot ett av lägenhetens fönster. En sådan övervakning är direkt inriktad på den misstänkte och är därför i princip tillåten. En annan sak är att övervakningen naturligtvis kan komma att omfatta även helt oskyldiga människor som besöker den misstänktes lägenhet. Om övervakningen likväl kan anses vara godtagbar får beaktas inom ramen för den proportionalitetsavvägning som skall göras i tillståndsärendet.

Däremot skulle det inte kunna komma i fråga att i samma syfte, dvs. att kartlägga en misstänkt narkotikalangares kontakter, med en dold övervakningskamera övervaka trappuppgången till den flerfamiljsfastighet där den misstänkte narkotikalangaren bor, om man inte kan räkna med att dokumentera den personliga kontakten mellan langaren och hans besökare. I en sådan situation skulle nämligen övervakningen bara ta sikte på alla dem som kommer till fastigheten, av vilka de allra flesta torde vara andra hyresgäster och personer som besöker dem, och inte annat än indirekt hänföra sig till den misstänkte. Den direkta anknytningen till den misstänkte saknas då. Att han bor i fastigheten är inte tillräckligt. Om övervakningen däremot begränsas till att avse den misstänkte narkotikalangarens lägenhetsdörr, får den dock anses vara tillåten. En sådan övervakning är nämligen direkt inriktad på att dokumentera den misstänktes förehavanden, i detta fall mötet mellan den misstänkte och den som besöker honom, t.ex. när den misstänkte släpper in besökaren i lägenheten. I enlighet med samma resonemang får det anses vara tillåtet att i samma syfte övervaka entrén till en enfamiljsvilla.

Det nu sagda skall inte uppfattas så att det aldrig är tillåtet att övervaka trappuppgången till ett flerfamiljshus. En situation där det kan anses vara tillåtet att med en dold övervakningskamera övervaka en sådan plats eller flera olika ingångar till samma byggnad kan t.ex.

vara om övervakningen syftar till att dokumentera när den misstänkte lämnar fastigheten, om detta är av intresse för brottsutredningen. Övervakningen kommer då visserligen att registrera alla som går in i eller ut ur fastigheten men övervakningen är primärt inriktad på den misstänkte.

I likhet med vad som gäller för användning av andra tvångsmedel vid förundersökning finns det vid särskild användning av övervakningskamera inga i lag angivna begränsningar av rätten att utnyttja s.k. överskottsinformation, dvs. uppgifter som inte har samband med den aktuella förundersökningen men som t.ex. kan vara av betydelse för utredning av ett annat brott eller för att hindra brott som är å färde (jfr prop. 1988/89:124 s. 29 ff).

4 § Frågor om särskild användning av övervakningskamera prövas av rätten på ansökan av åklagaren. I fråga om laga domstol tillämpas 19 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken.

Tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid och viss plats. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Bakgrunden till bestämmelsen har redovisats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 4.6 beträffande första stycket och avsnitt 4.7 beträffande andra stycket).

Första stycket

Enligt första stycket första meningen prövas frågor om särskild användning av övervakningskamera av rätten på ansökan av åklagaren. Åklagaren saknar möjlighet att fatta interimistiska beslut om inte användningen sker med stöd av 5 § i 1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål eller 28 § första stycket i 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (se även kommentaren till de bestämmelserna, avsnitten 5.2 och 5.3).

Vilken domstol åklagaren skall vända sig till regleras i andra meningen genom en hänvisning till bestämmelserna i 19 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken. Detta innebär att de allmänna bestämmelserna i 19 kap. rättegångsbalken om laga domstol i brottmål skall tillämpas även vid särskild användning av övervakningskamera.

Andra stycket

Enligt andra stycket skall rätten i sitt beslut ange vilken plats som får övervakas och hur länge övervakningen får pågå. Rätten får inte lämna

tillstånd för längre tid än nödvändigt och aldrig för längre tid än en månad. Krävs längre övervakning måste åklagaren ge in en ny ansökan och rätten får då på nytt pröva om det föreligger förutsättningar för särskild användning av övervakningskamera.

5 § Om det inte längre finns skäl för ett beslut om särskild användning av övervakningskamera, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

Bestämmelsen, som överensstämmer med vad som gäller i fråga om hemlig teleavlyssning (jfr 27 kap. 23 § rättegångsbalken), innebär att åklagaren och rätten har ett kontinuerligt ansvar för tvångsmedelsanvändningen i så måtto att de även under löpande tillståndstid är skyldiga att ingripa om det framkommer att förutsättningarna för beslutet bortfallit. Enligt paragrafen åligger det åklagaren eller rätten att omedelbart häva ett sådant beslut. Polisen har skyldighet att hålla åklagaren underrättad om omständigheter som kan inverka på bedömningen av om ett hävande skall ske. Om åklagaren hävt ett beslut bör rätten underrättas om åtgärden. I motsvarande situationer bör rätten alltid underrätta åklagaren. Genom att tillämpa detta förfarande undviker man att det uppstår oklarheter huruvida tvångsmedelsbeslutet består eller ej. (Jfr prop. 1988/89:124 s. 68 och uttalande av JO vid inspektion av Stockholms tingsrätt, avd 13 och 16 den 9–10 november 1989, Dnr 3330-1989).

6 § En upptagning som har gjorts vid särskild användning av övervakningskamera skall granskas snarast möjligt. I fråga om sådan granskning tillämpas 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken.

Upptagningar skall, i de delar de är av betydelse från utredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har nedlagts eller avslutats eller, om åtal väckts, målet har avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

Paragrafen behandlar vad som skall gälla i fråga om granskning och bevarande av upptaget bildmaterial.

Första stycket

I första stycket föreskrivs att granskning skall ske snarast möjligt. Det främsta syftet med granskningen är att pröva i vilken utsträckning som bildmaterialet är av betydelse från utredningssynpunkt. Det är emellertid även av integritetshänsyn av betydelse att granskningen sker utan onödigt dröjsmål så att irrelevant material kan sorteras bort och

förstöras så fort som möjligt. Det förhållandet att det skall göras en första granskning så snart som möjligt innebär inte någon befrielse från skyldigheten att granska materialet även senare under utredningens gång. Av hänvisningen till 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken framgår att kretsen av dem som får granska upptagningen är begränsad.

Andra stycket

Bestämmelsen i andra stycket är föranledd av intresset att material från särskild användning av övervakningskamera inte skall bevaras i större utsträckning och under längre tid än nödvändigt. Regeln ger uttryck för grundprincipen att det som vid granskningen bedöms sakna intresse från utredningssynpunkt inte skall bevaras. Sedan målet avgjorts slutligt - genom lagakraftvunnen dom eller genom att förundersökningen lagts ned eller avslutats - skall upptagningarna förstöras. Lagras bildmaterialet på ett datormedium bör man observera att åtgärden, under vissa i datalagen (1973:289) angivna förutsättningar, kan innebära att ett tillståndspliktigt personregister skapats.

7 § I fråga om överklagande av rättens beslut enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av rättens beslut i brottmål angående åtgärd som avses i 25–28 kap. samma balk.

Av paragrafen framgår att ett beslut om särskild användning av övervakningskamera skall överklagas i enlighet med de regler som gäller för de straffprocessuella tvångsmedel som behandlas i 25–28 kap. rättegångsbalken.

Ikraftträdande, m.m.

Denna lag träder i kraft den ..... och gäller till och med den .....

Som tidigare har nämnts bör lagstiftningen tills vidare ha en begränsad giltighetstid. Skälen för detta har redovisats i avsnitt 4.9.

5.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål

5 § Tillstånd enligt 27 kap. rättegångsbalken till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning får meddelas, även om brottet inte omfattas av 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken. Tillstånd till särskild användning av övervakningskamera får meddelas enligt lagen (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m., även om brottet inte omfattas av 2 § i den lagen.

Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning eller särskild användning av övervakningskamera skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet, som är av väsentlig betydelse för utredningen, får tillstånd till åtgärden ges av åklagaren.

Första stycket

I jämförelse med bestämmelserna i 2 § lagen (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m. ger bestämmelserna i 5 § första stycket i förevarande lag vidgade möjligheter att utnyttja sådan övervakning vid förundersökning angående vissa i lagen angivna brott som rör rikets säkerhet eller är av allmänfarlig natur (se 1 § i lagen och avsnitt 4.4). 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 § första stycket får – i likhet med vad som gäller för hemlig teleavlyssning – tillstånd till särskild användning av övervakningskamera meddelas för de i lagen angivna brotten, även om för brottet är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Andra stycket

Tillägget i paragrafens andra stycke innebär att åklagaren i brådskande fall själv får besluta om användning av tvångsmedlet. Ett beslut av 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 § i 1952 års lag.

Det bör dock påpekas att det i förslaget till lag om särskild användning av övervakningskameror, m.m. inte finns någon motsvarighet till denna bestämmelse. Det är alltså endast om särskild an-

vändning av övervakningskamera sker med stöd av bestämmelserna i 1952 års lag eller 1988 års lag om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. som åklagaren kan fatta ett interimistiskt beslut. (Frågan om interimistiskt beslut har behandlats i avsnitt 4.6.)

1952 års lag med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål är tidsbegränsad men har erhållit fortsatt giltighet och gäller till utgången av år 1995 (prop. 1994/95:33, bet. 1994/95:JuU4, rskr. 1994/95:42, SFS 1994:1489).

5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

28 § Kan det befaras att inhämtande av rättens tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken, kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken eller särskild användning av övervakningskamera enligt lagen (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m. skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får åtgärden beslutas av åklagaren. I fråga om kvarhållande av försändelse enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken får åtgärden även beslutas av undersökningsledaren. Anmälan som avses i tredje stycket nämnda paragraf skall göras hos den som har fattat beslutet. Denne skall pröva beslagsfrågan.

Om undersökningsledaren eller åklagaren har meddelat ett beslut med stöd av första stycket, skall det genast anmälas hos rätten. Anmälan skall vara skriftlig och innehålla skälen för beslutet. Rätten skall pröva ärendet snabbt. Anser rätten att beslutet inte bör bestå, skall det upphävas.

Paragrafen skall tillämpas om riket är i krig. Är riket i krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen föreskriva att bestämmelsen helt eller delvis skall tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer (se 2 § i 1988 års lag).

Första stycket

Genom det föreslagna tillägget till första stycket ges åklagaren möjlighet att fatta interimistiskt beslut om särskild användning av övervakningskamera då det kan befaras att ett inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra fördröjning eller annan olägenhet av väsentlig betydelse för utredningen.

Andra stycket

Av andra stycket framgår att åklagaren genast skall göra en skriftlig anmälan om beslutet till rätten som har att snabbt ta upp ärendet till prövning. Den föreslagna ändringen av andra stycket är av rent redaktionell karaktär.

5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

1 § Med övervakningskameror avses i denna lag TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Vad som i lagen sägs om övervakningskameror gäller i tillämpliga delar även för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera.

I lagen (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m. finns bestämmelser om användningen av övervakningskamera i vissa fall.

I paragrafen har i ett nytt andra stycke tagits in en hänvisning till lagen (1995:000) om särskild användning av övervakningskameror, m.m. Den lagstiftningen kommer att uttömmande reglera användningen av dolda övervakningskameror vid förundersökning. Särskild användning av övervakningskamera är, som har berörts i avsnitt 4.4, ett tvångsmedel vid förundersökning och får inte användas i rent brottsförhindrande syfte, dvs. för att hindra brottets fullbordan eller att nya brott begås. Syftet med den dolda övervakningen måste alltså vara att utreda brott. En annan sak är att särskild användning av övervakningskamera i vissa fall kan leda till att brottet inte kommer till fullbordan respektive att ytterligare brott inte förövas.

Särskilt yttrande av Elenor Groth

Jag ställer mig bakom den argumentering, de slutsatser och förslag som den särskilde utredningsmannen lagt fram i betänkandet med de undantag som här nedan redovisas.

Avsnitt 4.3 Vilken misstankegrad skall gälla?

Om användningen av övervakningskameror görs beroende av att misstankegraden *skäligen misstänkt* föreligger innebär det att utredningen under förundersökningen redan kommit så långt att t.ex. underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken skulle kunna ske. I praktiken medför detta att det i direktiven uttalade önskemålet om att ge polisen rimliga möjligheter att avslöja brott inte kan tillgodoses. Detta hjälpmedel bör därför, för att få avsedd effekt i spaningshänseende, få sättas in på ett tidigare stadium. Enligt min mening är det följaktligen angeläget att användningen av övervakningskameror inte begränsas på det sätt som utredningen föreslagit. Det bör i stället vara tillräckligt att någon *kan misstänkas* för brottet.

Avsnitt 4.4 Vid vilka brott bör en användning komma i fråga?

Grova brott är inte nödvändigtvis svårare att bedriva spaning i eller utreda än andra brott. Exempelvis seriebrott, t.ex. upprepade fall av tillgreppsbrott eller grov skadegörelse i ett bostadsområde, är däremot ofta mycket svåra att utreda utan avsevärda polisiära resurser. Sådan brottslighet som är svårutredd men där straffminimum ändå är lägre än fängelse i två år bör därför också komma i fråga för dold kameraövervakning.

Utredningens direktiv

Användningen av övervakningskameror

Dir. 1995:18

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall utreda frågor om användningen av övervakningskameror.

Utredaren skall göra en genomgripande översyn av reglerna i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. och lägga fram de förslag som översynen ger anledning till. Utredaren skall pröva möjligheten att gå ifrån det nuvarande systemet med tillstånd. Utredaren skall dessutom särskilt överväga frågor rörande

- förutsättningarna för att utvidga möjligheten att använda övervakningskameror,
- en utökning av rätten att bevara upptagna bilder,
- ljudupptagning i samband med användning av övervakningskameror samt
- en utvidgad rätt för polisen att använda övervakningskameror.

Utredaren får också ta upp andra frågor som kan aktualiseras i anledning av översynen.

Den reglering som utredaren föreslår skall tillfredsställa såväl intresset av att skydda enskildas integritet som behovet av att på ett effektivt sätt förebygga och utreda allvarliga brott samt att förhindra olyckor eller tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

I uppdraget ingår att kartlägga hur lagstiftningen har tillämpats.

Lagstiftning och praxis

Lagstiftningen

År 1977 infördes lagen (1977:20) om TV-övervakning (prop.1975/76 :194, bet. 1976/77:JuU14, rskr. 1976/77:93). Dessförinnan saknades

i princip lagstiftning om sådan övervakning. Lagen kom till för att förstärka den enskildes skydd mot integritetskränkningar i samband med övervakning och bevakning som skedde med TV-apparatur. En grundläggande princip i lagen var att övervakning av enskilda med TV-kameror inte fick ske utan den enskildes vetskap och att det krävdes tillstånd för att övervaka utrymmen som användes av allmänheten. År 1990 ersattes lagen om TV-övervakning av den nu gällande lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. (prop. 1989/90:119, bet. 1989/90:JuU34, rskr. 1989/90:320).

Den nya lagen syftade bl.a. till att stärka integritetsskyddet och tillståndskravet utvidgades därför. Den innebar dock inte några genomgripande förändringar av regleringen. Justitieministern uttalade i propositionen att det saknades anledning att gå ifrån de principer som låg bakom 1977 års reglering annat än i vissa avseenden. De grundläggande principerna att övervakning av enskilda med kamera i de flesta fall inte får ske utan deras vetskap och att det som huvudregel krävs tillstånd för att få övervaka utrymmen som används av allmänheten behölls således. Vissa undantag från kravet på tillstånd infördes i 1990 års lag, t.ex. beträffande polismyndighets användning av övervakningskamera vid automatisk hastighetsövervakning.

Med övervakningskamera i lagens mening avses TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument och därmed jämförbara utrustningar som är uppsatta så att de, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Vad som i lagen sägs om övervakningskameror gäller i tillämpliga delar även för separata tekniska anordningar som är avsedda att användas för att behandla eller bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera.

Tillstånd att använda övervakningskamera

Tillstånd att använda en övervakningskamera får bara meddelas om sökanden kan anses ha ett befogat intresse av att få använda övervakningskameran och detta intresse inte lika väl kan tillgodoses på något annat sätt (5 § första stycket). Vidare skall vid tillståndsgivningen alltid prövas vilken betydelse övervakningen kan ha för enskildas personliga integritet. Tillstånd skall meddelas om man vid prövningen finner att den information som kan förmedlas genom kameran och den rätt att behandla eller bevara upptagna bilder som kan komma att förenas med tillståndet kan antas vara av ringa betydelse för enskildas personliga integritet med hänsyn till den utrustning som skall användas, det område som skall övervakas och övriga omständigheter (5 § andra stycket). I dessa fall görs ingen prövning av syftet med övervakningen utöver den prövning som förutsätts i 5 § första stycket. Som exempel på fall som i allmänhet faller under 5 § andra stycket

nämns i propositionen övervakning i affärslokaler inom detaljhandeln liksom övervakning i bank- och postlokaler under förutsättning att utrustningen endast medger en allmän övervakning och inte tillåter närbilder eller annan mer närgången granskning (prop. 1989/90:119 s. 47).

I de fall där riskerna för integritetskränkningar inte kan bedömas som ringa skall syftet med övervakningen vägas mot integritetsintresset. Tillstånd får då meddelas endast om syftet med övervakningen bör ges företräde framför intresset att värna enskildas personliga integritet (5 § tredje stycket). Som exempel på ändamål där behovet av övervakning kan ha en sådan tyngd nämns i förarbetena (a. prop. s. 21) att förebygga brott eller att förhindra olyckor eller tillgodose andra därmed jämförliga ändamål. Någon uttrycklig begränsning till sådana skyddsändamål finns dock inte.

Upplysningsplikten

Upplysning om en övervakningskamera skall som huvudregel lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Undantag från upplysningsplikten görs i lagen beträffande polismyndighets användning av övervakningskamera vid automatisk hastighetsövervakning och vid övervakning av vissa skyddsobjekt enligt lagen (1990 :217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. Undantag från upplysningsskyldigheten får i övrigt endast medges om det finns synnerliga skäl för det. I propositionen uttalas att det här är fråga om undantagssituationer där det finns ett starkt behov av att använda en övervakningskamera utan att behöva informera om den, t.ex. vid övervakning av här i landet anordnade internationella sammankomster, vissa utländska statsbesök och liknande arrangemang (a. prop. s. 43).

Rätten att behandla eller bevara upptagna bilder

Som förut nämnts får ett tillstånd under vissa förutsättningar förenas med en rätt att behandla eller bevara bilder som tas upp av kameran. - Detta gäller i fall som avses i 5 § andra stycket, dvs. när risken för integritetsintrång får anses vara liten, och i sådana andra fall där övervakningskameran är avsedd att användas för att förebygga brott, förhindra olyckor eller tillgodose något annat därmed jämförligt ändamål. Som ytterligare förutsättning gäller att sökanden av särskilda skäl behöver behandla eller bevara bilderna. Enligt lagens förarbeten (a. prop. s. 49) kan ett sådant skäl vara att ett tillstånd att använda en övervakningskamera skulle bli föga meningsfullt, om det inte förenas med en rätt av det nämnda slaget. Som exempel kan nämnas att en bank eller någon annan penninginrättning, som har tillstånd att

använda en övervakningskamera, kan vara beroende av att få bevara bilder från upptagningar av inträffade rån för att övervakningen inte skall förlora sitt syfte.

Länsstyrelsen är tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt lagen om övervakningskameror. Innan tillstånd meddelas, skall yttrande inhämtas från berörd kommun utom i fall som avses i 5 § andra stycket och under förutsättning att ansökan inte avser rätt att behandla eller bevara upptagna bilder. Justitiekanslern får överklaga beslut enligt lagen. Beslut om tillstånd och undantag från upplysningsplikten får också överklagas av berörd kommun samt, i vissa fall, av arbetstagarorganisation.

Ljudupptagningar

Frågan om ljudupptagningar i samband med TV-övervakning är i dag inte reglerad i lagen om övervakningskameror. I 2 kap. 6 § regeringsformen finns det grundläggande skyddet mot hemlig avlyssning och i 4 kap. 9 a § brottsbalken stadgas att den som gör sig skyldig till olovlig avlyssning medelst tekniskt hjälpmedel kan dömas till böter eller fängelse i högst två år. Frågan om ljudupptagningar som inte sker i hemlighet är däremot oreglerade i nu aktuella fall.

Praxis

Banker som ansöker om tillstånd att använda en övervakningskamera inne i en banklokal torde regelmässigt få tillstånd. Detsamma gäller för postens del. Även när det gäller handeln, torde tillstånd till övervakning i enskilda butiker i stor utsträckning medges. För områden utanför t.ex. banklokaler medges i dag normalt inte tillstånd till att använda övervakningskamera.

Vad avser frågan om rätten att bevara bilder som tas upp av en övervakningskamera torde, när det gäller bank- och postkontor, vanligen medges att bilderna bevaras i högst två veckor. Under senare tid har det dock blivit allt vanligare att bevarandetider upp till en månad medges. När det gäller handeln torde tillstånd att bevara upptagna bilder medges endast i vissa fall, t.ex. för butiker som varit utsatta för ett eller flera rån.

Polisens användning av övervakningskameror omfattas av lagen om övervakningskameror och är alltså tillståndspliktig. Detta innebär att upplysningsplikten gäller även för polisens verksamhet. Polisens användning av kamera vid automatisk hastighetsövervakning är enligt en särskild föreskrift i lagen undantagen från både tillståndsplikt och upplysningsplikt. Förutom detta undantag saknar polisen i princip möjligheter att använda dold övervakning med fjärrstyrd kamera.

Regeringsrätten har dock i fyra domar den 14 april 1994 uttalat att det förelåg sådana synnerliga skäl som utgjorde grund för att medge polisen undantag från upplysningsplikten (Regeringsrättens domar 1994-04-14 i mål nr 5379, 5380, 5381 och 5382-1992).

Övervakningskamera används också av det militära försvaret bl.a. som ett led i skyddet mot gränskränkningar. Som exempel kan nämnas att Ostkustens Marinkommando beviljats tillstånd att bruka övervakningskameror vid militär sjötrafikövervakning av inloppen till Stockholm.

Behovet av en översyn

Användning av övervakningskamera med rätt att bevara upptagna bilder utgör ett exempel på en åtgärd som på ett effektivt sätt kan förhindra brott och minska risken för olyckor. Dessutom kan ett på sådant sätt inspelat material vara betydelsefullt under utredningen av ett inträffat brott. Övervakningen kan bidra till att öka människors trygghet i samhället. Den innebär emellertid också ett intrång i enskildas personliga integritet. Intresset av att förhindra och utreda brott måste alltid vägas mot intresset av att skydda den enskildes integritet.

Frågan om att utvidga möjligheterna att använda sådan övervakningsutrustning som avses i lagen om övervakningskameror har på senare år aktualiserats i skilda sammanhang, bl.a. genom flera motioner till riksdagen. Vissa frågor rörande användningen av övervakningskameror har också behandlats i en promemoria från Brottsförebyggande rådet (BRÅ-PM 1992:3, Våld i butik, post och bank). I promemorian föreslås bl.a. att TV-övervakning skall medges också för närområdet utanför bank- och postkontor. Vidare förordas att sådana kontor bör ges rättighet att spara inspelningarna i upp till i varje fall en månad. Därutöver föreslås att banker och posten skall ges möjlighet att komplettera TV-övervakning med ljudupptagning under pågående rån.

Rikspolisstyrelsen har på uppdrag av regeringen och i samråd med Arbetarskyddsstyrelsen utrett frågan om åtgärder i syfte att motverka och minska skadeverkningarna av rån och annan liknande brottslighet som riktar sig mot handeln, banker och andra penninginrättningar. Resultatet redovisas i en rapport (Åtgärdsprogram mot rån i butiker och penninginrättningar - ett regeringsuppdrag) som överlämnades till Justitiedepartementet i januari 1993. I rapporten föreslås länsstyrelserna i vissa avseenden bör ha en mer generös tillämpning av lagen om övervakningskameror, t.ex. när det gäller övervakning i närområden utanför bank- och postkontor och den tid som inspelat bildmaterial får sparas.

Hithörande frågor har också berörts i framställningar till Justitiedepartementet. En samrådsgrupp bestående av representanter från bl.a. försäkringsbranschen, bevakningsföretag, polis och handeln har hos regeringen hemställt om åtgärder för att höja säkerheten vid yrkesmässiga värdetransporter. Gruppen har framfört bl.a. att det vore önskvärt att värdetransporter kunde övervakas med videokameror. Rikspolisstyrelsen har också i en rapport (RPS RAPPORT 1994:4, Ökad säkerhet vid värdetransporter) föreslagit bl.a. en ändring i lagen om övervakningskameror för att bevakningsföretag med tillstånd att bevaka värdetransporter skall ges tillåtelse att använda övervakningskamera vid lastning och lossning.

Företrädare för handeln har också uppvaktat justitieministern och framfört synpunkter bl.a. på möjligheten att utvidga användningen av övervakningskameror i butiker. Därvid har framförts önskemål om att butiker skall likställas med post och bank vid bedömning av frågan om tillstånd till övervakning.

Frågan om möjligheten att använda övervakningskameror i restaurangköer har berörts i en promemoria från Brottsförebyggande rådet (BRÅ-PM 1993:2, Våld i nöjeslivet, vid idrottsevenemang och på allmänna kommunikationer). Frågan har fått förnyad aktualitet inte minst genom dödsskjutningarna i december 1994 vid en restaurang i centrala Stockholm.

Brottsutvecklingen

Alltsedan år 1950, från vilket år uppgifter om antalet polisanmälda brott finns att tillgå, och fram till början av 1990-talet har antalet anmälda brott ökat. Trots att det under de senaste tre åren skett en minskning ligger den anmälda brottsligheten på en nivå som är alltför hög. Den totala våldsbrottsligheten har dessutom ökat stadigt även under den senaste treårsperioden. Sverige har också under det senaste året drabbats av händelser präglade av hänsynslös vapenanvändning och gärningsmän som har varit likgiltiga inför sina medmänniskors liv och hälsa. Alla möjligheter att förebygga och utreda sådan brottslighet måste tas tillvara. Enligt regeringens mening finns det med hänsyn särskilt till den grova våldsbrottsligheten anledning att nu överväga om inte intresset att förhindra och utreda brott bör få spela en mer framträdande roll än hittills vid prövningen av övervakningskamerors användning i samhället. Hänsyn måste också tas till det ökade behovet av skydd mot butiksrån och annan liknande brottslighet.

I samband med att lagen om övervakningskameror m.m. infördes uttalade justitieministern att det på längre sikt kunde finnas skäl att överväga mera grundläggande förändringar av regleringen, t.ex. att övergå till en ordning som inte byggde på tillståndskrav i samma

utsträckning som dittills. Tiden är nu mogen att överväga en sådan förändring.

Polisens användning av övervakningskameror

En särskild fråga i detta sammanhang rör polisens användning av övervakningskameror. Frågan har tidigare behandlats i flera sammanhang. Tvångsmedelskommittén föreslog i ett delbetänkande, Hemlig avlyssning m.m. (DsJu 1981:22), att det i lagen om TV-övervakning skulle införas en bestämmelse som gav polisen möjlighet att på allmän plats använda övervakningskamera i brottsutredande syfte utan att föreskrifterna i lagen om TV-övervakning skulle behöva iakttas. En förutsättning skulle dock vara att utredningen avsåg ett brott för vilket enbart var stadgat fängelse. År 1982 tillsattes en narkotikakommission (dir. 1982:100) för att lämna förslag till samordnade insatser mot narkotikabruket. Kommissionen avlämnade år 1983 en promemoria (PM nr 5, Polisens insatser mot narkotikan). I promemorian föreslogs att polisen vid spaning och utredning av narkotikabrott borde få använda hemlig TV-övervakning. Utredningen om TV-övervakning m.m. föreslog i betänkandet Optisk-elektronisk övervakning (SOU 1987:74) regler bl.a. i 27 kap. rättegångsbalken som skulle göra det möjligt för polisen att vid förundersökning av allvarligare brott anordna dold personövervakning med optisk-elektroniskt hjälpmedel. Samtliga nu nämnda förslag behandlades i prop. 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor. Justitieministern uttalade därvid bl.a. att övervakning med dold kamera är ett djupt integritetskränkande tvångsmedel och att starka skäl måste kunna åberopas för att införa sådana vapen i den straffprocessuella arsenalen. Hon pekade också på att tvångsmedlets hemliga natur omöjliggör det skydd mot missbruk som ligger i den enskildes rätt att få ett beslut prövat av domstol eller granskad av överordnad myndighet. Justitieministern ansåg då inte att övervakning med dold kamera borde införas i polisarbetet. De ställningstaganden som gjordes i denna del i propositionen avsåg enbart sådana tvångsmedel som användes inom ramen för en pågående förundersökning. Dessutom uttalades att övervägandena i första hand gällde användning av övervakningskameror i allmänhet. När det gällde säkerhetspolisens (SÄPO) arbetsmetoder hänvisade hon till SÄPO-kommitténs arbete och utgick från att frågan i den delen skulle få en särskild genomlysning därigenom. SÄPO-kommittén har därefter i sitt slutbetänkande, Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet (SOU 1990:51), tagit upp frågan och föreslagit att SÄPO anförtros möjlighet att använda dolda, fjärrmanövrerade kameror vid förundersökning av särskilt angivna grova brott. I december 1994 gav SÄPO in en promemoria angående användningen

av övervakningskameror till Justitiedepartementet. I promemorian lämnas förslag som i stora delar motsvarar det förslag som lämnades i SÄPO-kommitténs slutbetänkande.

Polisens användning av övervakningskameror präglas av att den i många fall måste vara hemlig för att fylla sin funktion. Polisen är i dag huvudsakligen hänvisad till att använda handmanövrerade övervakningskameror. Denna metod, som är helt oreglerad, är mycket personal- och kostnadskrävande. Om man ser till integritetsskyddet kan det ifrågasättas om användningen av en handmanövrerad kamera alltid innebär mindre risk för integritetskränkningar än motsvarande användning av en fjärrmanövrerad kamera. Vidare är det i vissa fall inte möjligt att finna en plats där en spanare med kamera kan uppehålla sig och utföra uppdraget utan att upptäckas. När det gäller SÄPO:s verksamhet är det en mycket begränsad krets av personer som primärt är föremål för övervakning och det gäller normalt utredningar om så allvarliga brott att medborgarna i gemen torde vara beredda att godta integritetskränkningen med hänsyn till de skäl som talar för åtgärden. De personkategorier som SÄPO bedriver spaning mot har också blivit mer vaksamma och bättre rustade för att skydda sig mot spaning än tidigare. De har ofta tillgång till kvalificerade tekniska hjälpmedel som kan hindra eller försvåra spaningsarbetet. I vissa fall när det gäller grövre kriminalitet kan de omständigheter som nu anförts beträffande SÄPO:s verksamhet även göras gällande beträffande den reguljära polisverksamheten. Det framstår också som tveksamt att polisen i princip skall sakna möjlighet att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror i kampen mot den grövre kriminaliteten samtidigt som sådana kameror får användas vid hastighetsövervakning. Intresset av att effektivt kunna förebygga och avslöja brottslighet gör att polisen måste ha rimliga möjligheter att använda sig av modern teknik i sitt arbete. Enligt regeringens uppfattning finns det nu anledning att i ett sammanhang göra en översyn av all polisiär användning av övervakningskameror och att ompröva de överväganden som tidigare har gjorts i denna del.

Den tekniska utvecklingen

Den snabba tekniska utvecklingen har medfört ökade möjligheter till digital bildbehandling. Fotografiska bilder kan tas emot, lagras, visas och lämnas ut genom ADB. Med hjälp av en s.k. filmscanner kan i dag film läsas in till elektroniska bilder. Det finns numera även digitala kameror med vilka man direkt lagrar tagna bilder på ett datormedium. Dessa och hithörande frågor behandlas i Datalagsutredningens slutbetänkande En ny datalag (SOU 1993:10). Regeringen har i ett beslut den 30 juni 1994 (dnr 94-2310) funnit att ett dataregister

med bilder av fysiska personer utgjorde ett sådant personregister som omfattas av tillståndsplikt enligt datalagen (1973:289). Vad som nu anförts om den tekniska utvecklingen och rättsliga bedömningar med anledning därav är exempel på omständigheter som kan påverka lagstiftningen om användning av övervakningskameror.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall, med utgångspunkt från bl.a. en kartläggning av hur lagstiftningen i dag tillämpas, göra en genomgripande översyn av reglerna i lagen om övervakningskameror. Utgångspunkten för - uppdraget är att rätten att använda övervakningskameror bör utvidgas i sådana fall där intresset av att bekämpa brott och att förhindra olyckor eller tillgodose därmed jämförliga ändamål väger särskilt tungt. Samtidigt måste den enskildes intresse av skydd för sin integritet tillgodoses. Vid avvägningen mellan dessa intressen bör dock, som regeringen redan pekat på, intresset av att förebygga och utreda brott samt att förhindra olyckor och liknande ändamål få spela en mer framträdande roll än hittills. Utredaren skall lägga fram de förslag som översynen ger anledning till.

Syftet med den användning av övervakningskameror som regleras i lagen är i första hand att skapa trygghet i samhället. Även om rätten till övervakning ökas är det angeläget att omotiverad användning utesluts och att övervakningen utformas så att integritetskränkningarna begränsas. Möjligheten att genom tillsyn och kontroll av användningen av övervakningskameror ta tillvara enskilda medborgares eller gruppers intressen måste också tillgodoses. Användningen av övervakningskameror måste därför regleras så att den inte framstår som ett hot mot medborgare i allmänhet.

Översynen skall i första hand inriktas på möjligheten att - helt eller delvis - gå ifrån det nuvarande systemet med tillstånd. En möjlig lösning är att ersätta tillståndskravet med dels en mer ingående reglering av i vilka fall övervakning - med respektive utan rätt att behandla och bevara upptagna bilder - kan tillåtas, dels en anmälningsplikt för användaren och ett utökat tillsynsansvar för länsstyrelsen. Det står dock utredaren fritt att inom ramen för de angivna utgångspunkterna lämna förslag till andra lösningar. Om kravet på tillstånd tas bort skall utredaren överväga frågan hur de enskilda medborgarnas intressen bör tas tillvara. Kommunernas och de fackliga organisationernas intressen skall också belysas. Om det inte bedöms vara möjligt att gå ifrån det nuvarande systemet med tillstånd, skall utredaren i stället analysera andra tänkbara förändringar av reglerna. Formerna för en finansiering av en eventuell anmälningsplikt eller en förstärkt tillsyn skall också behandlas.

Även frågan om att utöka rätten att behandla och bevara upptagna bilder bör belysas. Därvid bör olika möjligheter att skydda den enskildes integritet genom begränsningar av rätten att ta del av de inspelade bilderna analyseras. Ett exempel härpå kan vara att uppspelningsrätten beträffande inspelade bilder förbehålls polisen eller någon säkerhetsansvarig hos användaren. Andra typer av förbehåll och inskränkningar kan också tänkas. I sammanhanget bör bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) om bevarande och gallring av allmänna handlingar uppmärksammas.

Frågor om polisens användning av övervakningskameror skall särskilt övervägas. Härvid bör utgångspunkten vara att polisens möjlighet att använda dolda fjärrstyrda övervakningskameror skall utökas. Såväl användningen i den reguljära polisverksamheten som i SÄPO:s verksamhet omfattas av uppdraget. Därvid finns naturligtvis möjlighet att föreslå skilda regleringar för olika verksamheter om så skulle befinnas lämpligt. Utredarens ställningstaganden skall omfatta såväl användningen av övervakningskameror i brottsutredande syfte som i polisens verksamhet i övrigt.

En särskild fråga som väckts gäller ljudupptagning i samband med användningen av en övervakningskamera. Inom Justitiedepartementet övervägs frågan om hemlig teknisk avlyssning, s.k. buggning. Denna fråga omfattas därför inte av detta utredningsuppdrag. Däremot skall utredaren analysera möjligheten till annan ljudupptagning i samband med användning av en övervakningskamera.

Det står vidare utredaren fritt att ta upp även andra frågeställningar som har att göra med bestämmelserna om användningen av övervakningskameror och som aktualiseras under utredningsarbetet.

Som ett underlag för sina överväganden bör utredaren undersöka de berörda regelsystemens utformning i några jämförbara länder. Lagstiftningen om övervakningskameror tar sikte på användning av tekniskt apparatur som kan vara komplicerad. Det är också en lagstiftning som kan komma att tillämpas i många olika sammanhang. Om tillståndskravet, helt eller delvis, tas bort kommer tillämpningen dessutom att i stor utsträckning vila på användarna av övervakningsutrustningen. Utredaren bör därför ägna särskild möda åt att utforma lagförslagen på ett sådant sätt reglerna blir klara och lättillgängliga.

Utredaren bör särskilt beakta den tekniska utvecklingen på området och den inverkan som denna utveckling kan ha på lagstiftningen.

Övrigt

Utredaren skall under arbetet samråda med Justitiekanslern och Trygghetsutredningen (Ju 1993:05).

För utredarens arbete gäller regeringens generella direktiv om att redovisa regionalpolitiska konsekvenserna av framlagda förslag (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) samt om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

Utredaren skall avsluta sitt arbete före utgången av maj månad 1996. Det är angeläget att snarast skapa förutsättningar för att polisen skall kunna använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror vid utredning av allvarligare brott. Utredaren bör därför i ett delbetänkande, senast den 1 juli 1995, redovisa sina förslag till den lagstiftning som - i avvaktan på den mer genomgripande översynen - krävs för detta.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel - miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning - Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.