

Integritetsskyddsfrågor när myndigheter filmar och fotograferar — några belysande fall

Av f.d. hovrättspresidenten JOHAN HIRSCHFELDT

I uppsatsen presenteras elva fall från främst JO:s tillsynspraxis där integritetsskyddsfrågor aktualiserats. Det rör endast fall där myndigheter filmat eller fotograferat eller medverkat till att detta skett. Fallen är tänkta att illustrera värdet av att använda JO:s och JK:s beslut som beredningsunderlag i lagstiftningsarbete på integritetsskyddets område. Avslutningsvis "testas" fallen helt kort i förhållande till Integritetsskyddskommitténs författningsförslag och då särskilt i fråga om rumsrekvisitet, samtyckeskravet och försvarlighetsrekvisitet till det föreslagna brottet olovlig fotografering.

1. Integritetsskyddskommitténs författningsförslag

Med Integritetsskyddskommitténs gedigna kartläggning, bedömningar och förslag i fråga om skyddet för den personliga integriteten ges utgångspunkter för ett fortsatt arbete med att stärka den personliga integritetens ställning i rättssystemet. Kommittén föreslår i SOU 2008:3 en ny grundlagsbestämmelse att placeras i ett nytt andra stycke i 2 kap. 6 § regeringsformen om en rättighet till skydd mot intrång från det allmännas sida om det sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Att den nya rättigheten föreslås placerad i denna paragraf betyder att den kan begränsas genom förfarandet i 2 kap. 12 § RF om rättighetsbegränsande lagstiftning. Bestämmelsen ska kunna fånga upp bl.a. vissa former av hemlig kameraövervakning, smygfilmning och fotografering med handmanövrerad kamera. Vidare föreslås ett nytt brott i 4 kap. 6 a § brottsbalken om olovlig fotografering som avser oförsvarlig olovlig fotografering av någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn.

Att kommittén stannat här sammanhänger säkert med de juridisk-tekniska svårigheterna att avgränsa de situationer som är skyddsvärda från integritetsynpunkt. Här måste ju en avvägning ske mot motstående intressen, inte minst det starka yttrandefrihetsintresset. Det är enligt kommittén klart att dessa två författningsförslag inte på något sätt avses bli heltäckande. Det finns en del andra skyddande regler på lagnivå som kan ta vid och ändras vid behov. Den föreslagna nya grundlagsregeln kan ju få stor betydelse för ett förstärkt integritetsskydd i framtida lagstiftning.

Viktigt för kommittén är att helhetssynen och beredningsarbetet inför ny lagstiftning som berör integritetsfrågor på skilda områden ska skärpas. Kommittén fäster också avseende vid hur integritetsskyddet bevakas i olika myndigheters tillsynsverksamhet.

2. Integritetsskyddet och JO:s och JK:s tillsyn över myndigheterna

Kartläggningen har omfattat många rättsområden. Den har främst gällt lagstiftningen på olika områden. Några tämligen få men betydelsefulla rättsfall har också redovisas som belyser betydelsen av ett stärkt integritetsskydd genom lagstiftningsändring. Det är givetvis en svår uppgift att principiellt och konkret fånga in den eller de situationer som främst motiverar och ska omfattas av lagstiftningen. De rättsfall som finns ger inte så mycket underlag för kommenterande uttalanden i förarbeten. Sådana uttalanden blir med nödvändighet tämligen allmänt hållna.

Men att åskådliggöra och diskutera olika tänkbara situationer är viktigt. Frågan är om det finns ytterligare belysande underlag än det kommittén haft anledning att koncentrera sig på som kan vara av betydelse dels inför kommande lagstiftningsarbete, dels i den fortsatta och stärkta tillsynsverksamheten?

En kärna i integritetsskyddet är skyddet mot ingripande från det allmänna. Detta gäller alldeles särskilt ett centralt skyddsområde: ingripanden som kan skada den kroppsliga eller rumsliga integriteten, såsom i fråga om kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. På dessa områden existerar sedan länge ett rikhaltigt material i form av uttalanden av de extraordinära tillsynsorganen JO och JK. Dessa organ gör dels en straff- eller disciplinrättslig prövning, dels kritiska och vägledande uttalanden om vad som är lagligt resp. olagligt på områden av betydelse för att bedöma inte minst integritetsskyddsfrågor. Härtill kommer deras uttalanden i lämplighetsfrågor som är betydelsefulla inte minst för att ge myndigheterna underlag för att utveckla goda arbetsrutiner på områden där en avvägning måste göras mellan olika motstående intressen.

Det här lagstiftningsärendet visar enligt min mening tydligare än många andra värdet av att på ett mera systematiskt sätt ta tillvara JO:s och JK:s tillsynspraxis i både lagstiftningsarbetet och i rättstillämpningen. Även om detta material inte ses som en rättskälla i egentlig mening, ger det ett konkret och ofta väldigt illustrativt och pedagogiskt underlag om de situationer som bör få sin lösning. Här bör breda och systematiska sammanställningar med material från flera tillsynsområden kunna ge ett gott underlag. Också det mer udda tillsynsärendet kan vara en ypperlig illustration till principiella resonemang i lagstiftnings- eller rättstillämpningsfrågor.

Denna tes vill jag här utveckla med att presentera och diskutera några tillsynsärenden där integritetsaspekter gör sig gällande. Kan

en sådan genomgång ge något av värde vid bedömningen av Integritetsskyddskommitténs förslag?

Materialet är naturligtvis mycket omfattande och det är nödvändigt med en kraftig avgränsning. Tvångsmedelsanvändning hos polis, åklagare och allmänna domstolar har sedan mycket länge varit en central tillsynsfråga för JO och JK. Detta tas inte upp närmare här, även om ju integritetsfrågor där inte sällan aktualiseras. Just detta material finns också väl redovisat i lagkommentarer på området. I stället läggs huvudvikten vid fall från andra förvaltningsområden där myndigheters fotografering eller filmning förekommit i integritetskänsliga situationer. Sådant material presenteras sällan samlat. Användande av bilddokumentation blir allt vanligare och enklare i förvaltningsverksamhet. Många gånger är detta nödvändigt och helt okontroversiellt. I andra fall fordras en föregående intresseavvägning. Någon gång är åtgärden olämplig eller t.o.m. lagstridig enligt nu gällande rätt. Fråga är om ett genomförande av Integritetsskyddskommitténs lagförslag skulle leda till nya perspektiv på myndigheternas användning av bilddokumentation?

JO:s ämbetsberättelser och JK:s beslut har systematiskt genomgått inför denna presentation. Materialet presenteras här sorterat med utgångspunkt från de *platser* där den ifrågasatt integritetskränkande handlingen ägt rum (hemfridsskyddad plats, eljest insynsskyddad plats och allmän plats).

3. Men först en tillbakablick på hemfriden och den enskildes rättsskydd i bostaden

En fråga är om vi kan ha nytta av att lägga ett längre tidsperspektiv på frågorna om skyddet för personlig integritet när vi diskuterar det idag. I förstone framstår det som tveksamt dels eftersom det medborgerliga fri- och rättighetsskyddet i grundlag, med undantag för tryckfriheten, kan ses som en mycket sen historia i Sverige, dels för att dagens diskussion om personlig integritet är så fokuserad på modern teknik.

I kommitténs kartläggningsbetänkande finns en kort historik.¹ Den räcker för utredningens syften. Men låt mig ändå här vidga perspektivet något litet med att erinra om några drag i personlighetsskyddets utveckling.²

Skyddet för hemfriden är en klassisk del av integritetsskyddet. I engelskt rättsliv är det mycket tidigt väl etablerat. Det symboliseras av William Pitts d.ä. uttalande från 1760-talet i en parlamentsdebatt om införandet av en ny skatt.³

¹ SOU 2007:22 s. 48 ff.

² I SOU 2007:22 s. 591 ff. finns en omfattande litteraturförteckning. En tidig systematisk översikt är Stig Strömholm, *Integritetsskyddet — Ett försök till internationell lägesbestämning*, SvJT 1971 s. 695 ff.

³ Ett amerikanskt HD-fall *Frank v. Maryland*, 359 U.S. 360 behandlar frågan om det är författningsenligt att med stöd av en delstatlig bestämmelse låta en hälso-

The poorest man may in his cottage bid defiance to all the force of the Crown. It may be frail — its roof may shake — the wind may blow through it — the storm may enter, the rain may enter — but the King of England may not enter — all his forces dares not cross the threshold of the ruined tenement!

I Sverige går skyddet för hemfriden tillbaka på medeltida fridslagar av straffrättslig natur. I svensk äldre rätt finns också regler till skydd mot olagliga ingripanden från statsmakternas sida. I 1809 års RF finns ett målsättningsstadgande i den berömda § 16 där Konungen åläggs skyldigheter till medborgarnas skydd. Bestämmelsen innehåller i sin kärna nästan ordagrant texten ur kungaeden i kungabalken i den medeltida landslagen. I den bestämmelsen stadgades där ett skydd för medborgarnas "liv och lem". I § 16 i 1809 regeringsform byttes uttrycket till orden "liv och personlig frihet" och där uttrycktes hemfriden tydligare än tidigare: Det gällde att "ingens fred i dess hus störa eller störa låta". En samtida kommentator har betecknat dessa skyddsregler såsom stadganden ur samhällskontraktet och hörande till den borgerliga friheten.⁴ Just här var 1809 års män nog inspirerade av samtidens fri- och rättighetstänkande med dess engelska, amerikanska och franska rötter. Vilket rättighetskydd § 16 egentligen gav har sedan dock diskuterats mycket. Men detta är nu endast av historiskt intresse. Först långt senare börjar man i Sverige här tala om *personlig integritet* som en konstitutionellt skyddad sfär.⁵

Denna sfär har också erbjudits ett visst skydd av det straffrättsliga ansvar som sedan länge i Sverige åvilat det allmännas representanter genom tjänstefelsbrottet och andra brott. Det kan noteras att den reform av straffrätten som gjordes genom 1864 års strafflag innebar att hemfridsbrottet, på förslag av Lagkommittén år 1832, också uttryckligen innefattade olaga husrannsakan eller husrannsakan utförd av obehörig person. En bestämmelse om detta fanns också kvar i strafflagen fram till år 1948. I dagens blåa brottsbalkskommentar finns en återspeglning av detta förhållande genom ett uttalande till hemfridsbrottet i 4 kap. 6 §: "För att olaga husrannsakan skall kunna straffas enligt 4 kap 6 § brottsbalken förutsätts ej blott att åtgärden var olaglig och skedde olovligen, dvs. mot den kränktes vilja, utan även att dessa omständigheter omfattas av gärningsmannens uppsåt. Annars kan ansvar för tjänstefel komma i fråga."

Hemfridsbrottets platsrekvisit och ett olovlighetsrekvisit är alltså av betydelse som objektiva rekvisit för integritetskränkande rumsliga invårdsinspektör kunna gå in i en bostad utan "search warrant" för att leta efter källan till en rättinvasion. I referatet citeras bl.a. Pitts uttalande.

⁴ Axel Gabriel Silverstolpe, *Försök till utveckling av grunderna för svenska regeringssättet*, 1812, s. 35.

⁵ Belägg som jag funnit är *Betänkande med förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen*, ofta kallad den Tingstenska utredningen, SOU 1941:20, där begreppet kroppslig integritet används (s. 27). I Fahlbeck, Jägerskiöld, Sundberg, *Medborgarrätt*, 1947, s. 225) används uttrycket den personliga integriteten.

gripanden från det allmännas sida mot enskilda. Detta gäller både för bedömningen av tjänstefel eller vid disciplinär prövning, tjänsteförseelse, eller eljest för kritiska uttalanden av JO eller JK i tillsynspraxis eller för JK:s skadereglering. Och detta stannar i rättstillämpningen inte vid oriktig husrannsakan utan får i praktiken en vidare betydelse, eftersom det också omfattar andra former av intrång eller oönskade besök från myndighetspersonals sida där de lagliga förutsättningarna brister.

Hemfridsbrottet har med andra ord fortfarande en central skydds-funktion även gentemot ingrepp från det allmännas sida. Det får betydelse för avgränsningen av korrekt offentlig maktutövning och tillämpningsfrågor i anslutning därtill. Detta kan här illustreras med några referenser från JO:s verksamhet från andra förvaltningsområden än polisens och åklagarnas: Hembesök i bostadsbidragsärende (JO 1979/80 s. 489 och 1983/84 s. 388), miljöinspektör bereder sig tillträde till lägenhet (JO 1990/91 s. 274), flyktingförläggningsspersonals tillträde till asylsökandes bostadsutrymme (JO 1994/95 s. 214), oanmält hembesök av socialförvaltningen (JO 2004/05 s. 212), kontrollant från Radiotjänst gör besök på särskilt boende (JO 2005/06 s. 441) samt hembesök i ärende om ekonomisk bistånd enligt socialtjänstlagen (JO 2008-12-15; 2383-2007 och 148-2008).

Sverige har alltså egentligen en mycket lång konstitutionell tradition i fråga om denna centrala del av integritetsskyddet, låt vara att detta är svagt och mindre pregnant utformat än i länder med rättighetsförklaringar. Rättsskyddet i Sverige gentemot det allmänna på detta område har i stället utvecklats på lägre författningsnivå och främst stötts av JO:s och JK:s tillsyn medan rättspraxis är sparsam.

JO har härutöver i en del fall behandlat ärenden som rört myndigheters fotografering eller filmning av personer i integritetskänsliga situationer. Bildupptagningen har skett på platser som omfattas av hemfriden eller som kan ses som skyddade mot insyn eller på allmän plats. Några av fallen gäller enstaka situationer, andra är mer brett syftande och kan kanske ses som kartläggande till sin karaktär. Frågan om betydelse av samtycke aktualiseras också i några fall. Därmed kan de tänkas belysa både den föreslagna grundlagsregeln med det lagstiftningsbehov den skulle kunna utlösa och den föreslagna regeln om olovlig fotografering i 4 kap. 6 a § brottsbalken.

I flera fall har myndigheter avgivit utförliga yttranden och JO:s beslut är ingående i sin rättsliga analys och redovisar en utförlig bedömning. Referaten i det följande är i några fall kraftigt begränsade. Att ändrad lagstiftning kan ha tillkommit efter prövningen av ärendet har inte beaktats. Som typfall kan ärendena ändå ha sin betydelse. Några fall där myndigheten endast haft en indirekt roll vid en enskilds fotograferande eller filmande har tagits med.

4. Hemfridsskyddat område

1. *Myndighets fotografering i privat hem utan lagstöd (JO 1989/90 s. 187)*

En samordnad aktion med husrannsakan och taxeringsrevision ägde rum bl.a. i en företagares bostad. Inför aktionen hade det beslutats att några förvarstaganden enligt betalningssäkringslagen inte skulle företas. I stället beslutades, oklart av vem, att vissa tillgångar skulle fotograferas, varvid fotografierna skulle fungera som "en mildare form av förvarstagande". JO konstaterade att länsrevisorn företagit en otillåten fotografering. JO citerade ett tidigare JO-beslut (JO om moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet — en undersökning av laglighet och lämplighet, 1984-10-05), där JO anfört:

Ingen kan givetvis hindra en tjänsteman som i egenskap av sakkunnig deltar i en husrannsakan att lägga det han/hon ser och hör på platsen på minnet oavsett om det är av betydelse för sakkunniguppdraget eller inte. Saknar det betydelse för sakkunniguppdraget blir dessa iakttagelser att betrakta som s.k. överskottsinformation. Att en tjänsteman, i samband med en tvångsmedelsanvändning som han deltar i på villkor som bestäms av företrädare för en annan myndighet, på eget initiativ utnyttjar tillfället för att inom den hemfridsskyddade sfären genom fotografering skaffa sig dokumentation direkt avsedd för annat än det hans uppdrag gällt går emellertid över gränsen för vad som kan anses tillåtet. Det blir fråga om ett befogenhetsöverskridande eller ett utnyttjande av tvångsmedlet husrannsakan i andra syften än det avsedda.

JO kritiserade förfarandet och fann det särskilt anmärkningsvärt att ingen av skatteförvaltningens företrädare tycktes ha närmare övervägt frågan om betalningssäkringslagen verkligen gav myndigheten rätt att fotografera föremål i ett privat hem.

2. *Myndighets besiktning av och fotografering i lägenhet (JO 1993/94 s. 329)*

En gruppbostad med flera lägenheter var inrättad enligt lagen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. Socialstyrelsen JO-anmälde tjänstemän vid en kommuns omsorgsförvaltning för att de gått in i lägenheterna utan lov från de boende som inte var hemma och att fotografier tagits vid besöket. JO erinrade i sitt beslut om hemfriden men framhöll också att en omsorgsförvaltning hade rätt att vid behov få tillträde för besiktning av en lägenhet i en gruppbostad. All verksamhet enligt omsorgslagen skulle dock enligt JO vara grundad på respekt för de enskildas självbestämmande och integritet. JO hyste en viss förståelse för att förvaltningen behövde reagera snabbt men de boende borde först ha kontaktats. JO anförde avslutningsvis bl.a.: Vid besiktningen togs fotografier inne i lägenheterna. Det finns inte något författningsreglerat förbud mot ett sådant förfarande. Inte heller har man avtalat om ett sådant förbud. Fotografering utan tillstånd i någons hem får dock i allmänhet anses olämplig med hänsyn till den boendes integritet.

3. *Husrannsakan med filmande TV-team i släptåg (JK 1992 C 11)*

Här var situationen att polisen hade tillåtit ett TV-team att närvara vid en husrannsakan i en lägenhet utan att den boende lämnat medgivande. Bilder från lägenheten hade sedan visats på TV. Utredningen visade att TV-teamet stått i trapphuset och sedan olovligen berett sig tillträde till lägenheten och filmat. Den ansvarige polismannen hade frågat om de filmat och fått ett nekande svar. Rikspolisstyrelsen ansåg i ärendet att det förelåg fel eller försummelse från polisens sida, eftersom förehavandet hade kunnat förhindras och uppmärksammas på ett tidigare stadium. Tjänstefel ansågs inte föreligga, däremot fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Fråga var alltså inte om brott mot den personliga friheten från polismannens sida och staten ansågs därmed inte skyldig att betala ersättning för lidande enligt numera 3 kap. 2 § p. 2 skadeståndslagen.

4. *Användning av en privatpersons "smygfilmer" vid handläggningen i en kommun av ett färdtjänstärende (JO-beslut 2009-02-16; 1143-2008)*

En mans rätt till färdtjänst låg under omprövning. En anonym person ifrågasatte mannens rätt. Härefter kom det till kommunen in skivor med digitalt lagrat filmmaterial. Filmerna visade mannen när denne utförde aktiviteter av olika slag, såsom trädgårdsarbete m.m., på sin fastighet och i dess omgivningar. Mannen hade varit omedveten om att han filmats, det rörde sig om smygfilmning.

JO konstaterade att filmningen inte i sig var straffbar. Men spridningen kunde utgöra förtal. JO menade med utgångspunkt från sekretesslagens menbegrepp att filmningen var integritetskränkande. Den hade karaktär av privat, hemlig övervakning. Filmerna hade också använts på det sättet. Såväl filmningen som filmerna gjorde skäl för att kallas integritetskränkningar. JO anförde därefter med stöd av principen om fri bevisprövning att det inte fanns någon begränsning när det gällde att beakta den information som faktiskt förelåg hos myndigheten. Det kommunicerades också med den man som ärendet rörde. JO klargjorde betydelsen av att sekretessreglerna iaktogs i ärendet och avslutade.

Med facit i hand framstår handläggningen i dess helhet som oigenomtänkt, vilket kan förklaras av en ovana vid att hantera material och situationer av detta slag – – –. Från allmän synpunkt bör understrykas att företeelsen med medborgare som övervakar varandra och tillställer beslutande myndigheter underlag av det slag som förekommer i detta ärende inte är förutsedd av lagstiftaren. Till det kommer de gråzoner som det rättsliga skyddet för den enskildes privatliv delvis består av. De frågor kommunen ställts inför i detta ärende har i brist på reglering och praxis därför varit svåra att handlägga och ta ställning till.

5. **Insynsskyddad miljö i övrigt?**

Här redovisas följande fem fall.

5. *Användning av videoteknik i den psykiatriska vården (JO 1979/80 s. 285)*

Anmälan gällde att en psykiatrisk klinik vid ett sjukhus videofilmade enskilda patienter under akuta sjukdoms- och förvirringstillstånd. De inspelade banden lagrades som ett slags sjukjournaler i ett "diagnostiskt videotek". Banden användes för diagnostik men också i undervisningssyfte. Anmälaren ifrågasatte de regler som tillämpades på sjukhuset. De innebar bl.a. att patienten skulle ge sitt tillstånd till inspelning och visning. Socialstyrelsen yttrade sig till JO i fråga om bl.a. rutinerna för samtycke och sekretess för uppgifterna. Socialstyrelsen konstaterade att någon skyldighet inte förelåg för en patient att ställa sig till förfogande för åtgärder som enbart hänförde sig till forskning och undervisning. En annan remissinstans hänvisade till kravet på patientens "upplysta medgivande". JO tog i sitt beslut särskilt upp risken för kränkning av patientens personliga integritet och bristerna i sekretesskyddet för de inspelade banden. JO pekade på att det personliga integritetsskyddet på patienträttens område var ganska utvecklade.

Det bör antecknas att numera har såväl en ny hälso- och sjukvårdslag (1982:763) och en patientdatalag (2008:958) tillkommit.

6. *Kan socialhjälp villkoras med deltagande i gruppsamtal och videoinspelning? (JO 1982/83 s. 179)*

Utredningen i ärendet hos JO visade genom journalanteckningar att rätten till socialhjälp gjorts villkorad av att den hjälpsökande deltog i gruppsamtal. Sådana samtal hade socialförvaltningen låtit spela in på video. JO inledde sin bedömning med att erinra om (numera 1 kap. 1 §) socialtjänstlagen med dess stadgande om att verksamheten ska bygga på respekt för den enskildes integritet. Villkor fick enligt JO inte ges en sådan utformning att den enskilde tvingades uppge rätten till skydd för den personliga integriteten. Möjligheten till motprestation bestämdes således av lagstiftningens utformning. Inte heller beteckningen frivillig socialhjälp fick tas till intäkt för uppställande av villkor som stred mot lagens anda. Gruppsamtal fick inte anvisas under former som kunde ge den enskilde uppfattningen att hans deltagande kunde bli bestämmande för rätten till andra stöd- och hjälpinsatser från förvaltningens sida.

Syftet med videoinspelningarna hade varit att vid en efterföljande genomgång av det inspelade materialet i socialarbetargrupper nå en förbättring av arbetsmetoderna. JO ifrågasatte åtgärden och menade att det framstod som i hög grad diskutabelt att använda materialet och så även om samtycke till åtgärden lämnats. JO tillade att det kunde ifrågasättas om det var etiskt försvarligt att inhämta samtycke till åtgärder som i grunden måste framstå som i hög grad integritetskränkande.

de av den som till följd av sitt behov av stöd och hjälp befann sig i en beroendesituation.

Ett annat syfte var att inom ramen för en pågående behandling vid uppspelningar i gruppen bl.a. se på relationerna mellan socialarbetare och klient. JO erinrade om vad som anförts i anslutning till det förstnämnda syftet men ville inte utesluta att metoden kunde ha behandlingsmässiga fördelar. JO ansåg att den enskilde i så fall måste ges full information om syftet, om reglerna för det inspelade och om dettas framtida användning. Först på grundval av sådan information skulle ett samtycke kunna ges och det var enligt JO lämpligt att informationen och inhämtandet av samtycke sköttes av en annan tjänsteman än den som svarade för klientärendet.

7. Integritetsfrågan när patienter medverkar vid en filminspelning på akutmottagningen vid ett sjukhus som sjukhusledningen tillåtit ett privatägt produktions- och TV-bolag att göra (JO 1998/99 s. 458)

JO inledde sitt omfattande beslut, som här refereras kort, med att redogöra för integritetsregleringen i stort och särskilt på hälso- och sjukvårdens område. Därefter markerade JO en positiv syn på TV-inspelningar som återspeglade vad som hände i akutsjukvården med syfte att sprida kunskap om vården och förståelse för personalens arbetssituation. Men om patienter då var med var det ett absolut krav att inspelningen inte fick påverka den enskildes och framför allt patienternas personliga integritet vid den vård eller behandling som ges åt patienterna. Det var enligt JO den enskilde patienten som rådde över frågan om fotografering av honom eller henne ska tillåtas eller ej. Omständigheterna vid intagning på en akutmottagning torde ofta vara sådana att många av patienterna har små möjligheter att bedöma verkan av ett samtycke. JO diskuterade därefter problemen vid tillämpningen av bestämmelsen om eftergift av sekretess och fortsatte:

Närvaron av filmfotografer och reportrar på akutmottagningen kan självfallet också påverka patienten vid ställningstagandet om samtycke skall ges eller vägras. Det ligger nära till hands att anta att patienten kan känna sig tvingad att medverka vid inspelningen. Patienten vill inte ställa till besvär och vill heller inte utsätta sig för risken av mer eller mindre långt gående övertalningsförsök. Sjukvården framstår i sammanhanget som någon slags "garant" för att en medverkan i ett sådant TV-program kan ge fördelar i form av snabbare och bättre vård. Ett medgivande lämnat i ett akut sjukdoms- eller skadetillstånd kan också i ett senare skede framstå som förhastat. Att förlita sig på den ångermöjlighet som det aktuella avtalet innehållit kan vara tveksamt. Som Socialstyrelsen understrukit kan "ånger-rätten" i förhållande till TV-bolagets rätt att sända det inspelade materialet medföra problem av grundlagskaraktär.

JO utvecklade därefter sin syn på vilka krav som kunde ställas på personalen i sammanhanget så att de enskilda inte stördes eller oroades. JO fortsatte med att uppställa stränga krav:

Det måste också ankomma på personalen att noga kontrollera att alla som filmas och som omfattas av sjukvårdssekretessen dessförinnan har lämnat sitt samtycke och att samtycket avgivits korrekt och med klar insikt om att man därmed efterger sitt sekretesskydd. Det skulle kunna vara lämpligt att en anteckning om samtycke görs i patientens journal.

Slutligen sammanfattade JO:

En förutsättning för att en inspelning skall få komma till stånd måste under alla förhållanden vara att inspelningen skall användas i ett strikt sakligt sammanhang som ett led i en dokumentär skildring eller som inslag i ett seriöst debattprogram eller liknande. Att inspelningen — efter mönster av utländska TV-inspelningar i sjukhusmiljö — skall kunna helt eller delvis användas i program av underhållningskaraktär får anses uteslutet.

8. Kustbevakningen låter ett TV-team medfölja på sin båt. Enligt klagomål blev en enskild person som ett ingripande riktades mot filmad (JO:s beslut 2008-09-05; 4150-2007)⁶

I ärendet är det fråga om Kustbevakningens handläggning i samband med en kommersiell TV-kanals dokumentära skildring av Kustbevakningens verksamhet. I detta fall klagade en person till JO och anförde bl.a.

Kustbevakningen hade ingripit mot honom och hans fru för att de kört för fort med sin båt. Han godkände ett föreläggande om ordningsbot. Ombord på Kustbevakningens båt fanns tre personer. En av dessa hade en filmkamera. När anmälaren frågade om kameran fick han till svar att de höll på att spela in en dokumentärfilm om Kustbevakningens arbete som skulle visas på TV. Vidare fick han veta att han skulle bli kontaktad om han kunde tänka sig att medverka. Han upplyste dem om att han inte ville medverka. Kustbevakningen och den som filmade hade inte följt den överenskommelse i fallet som träffats. Hans och hustruns integritet hade kränkts.

Kustbevakningen yttrade sig och anförde bl.a.

Filmproduktionsbolaget hade utfäst sig att självklart avidentifiera samtliga berörda enskilda. Kustbevakningen ansåg att förfarandet låg i linje med en allmän strävan mot öppenhet och insyn. Kustbevakningen hade tagit del av och beaktat vissa uttalanden av JK.⁷ Något avtal mellan Kustbevakningen och produktionsbolaget förelåg inte. Myndighetens godkännande till bolagets närvaro och dokumentation hade inte avsett enskildas medverkan, och har inte heller kunnat avse, enskildas medverkan i dokumentationen. Kustbevakningen hade meddelat beslut om förbehåll för samma sekretess som den som gällde för myndighetens personal. Inför ingripandet mot anmälaren hade kustbevakningsmannen beslutat om sådant förbehåll. Bolaget hade efter anmälan meddelat att de inte avsåg att använda filmupptagningen från händelsen.

⁶ Även om det i detta fall mycket väl kan ha rört sig om filmning på allmän plats redovisas fallet redan här. Jämför kommentaren om fallet under avsnitt 7.

⁷ JK-beslut 2001-03-21; dnr 1719-99-72 och 2007-08-31; dnr 6788-06-31.

I JO:s beslut redogjordes för den rättsliga regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen och sekretesslagen. JO erinrade om ett tidigare uttalande om att ett förbehåll ska meddelas i form av ett beslut, att det inte kan meddelas i förväg, att det ska föregås av en prövning i varje särskilt fall och att förbehåll inte kan meddelas generellt utan angivande av vem inom t.ex. en organisation det riktar sig till.⁸ JO hänvisade också till de tidigare nämnda JK-besluten och till kommittédirektiven för utredningen Insyn och sekretess inom vissa delar av rättsväsendet m.m. som bl.a. fått i uppdrag att överväga om sekretesslagen bör ändras så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets verksamhet i studiesyfte, t.ex. en polismyndighets operativa verksamhet, under tystnadsplikt.⁹

I sin bedömning anförde JO att Kustbevakningen hade ett ansvar för såväl sin tillämpning av sekretesslagen som för det faktiska handlande som gjort det möjligt för bolaget att filma den i ärendet aktuella händelsen. JO fortsatte:

Kustbevakningen kommer i sin verksamhet ofrånkomligen i kontakt med uppgifter som skyddas av sekretess till förmån för den enskilde. För att inte bryta det skydd som den enskilde har enligt sekretesslagen har Kustbevakningen utfärdat — sekretessförbehållet. Myndigheten har i sitt beslut emellertid inte identifierat vilket ingripande det varit fråga om. Vidare preciseras inte vilka specifika personer — med undantag för fotografen — som beslutet riktar sig till. Vilka dessa är framgår inte heller av Kustbevakningens yttrande till JO. — Som framgått av redogörelsen ovan krävs bl.a. att myndigheten meddelar ett individuellt beslut för var och en som får ta del av sekretessbelagda uppgifter och att beslutet preciserar vilka uppgifter det är knutet till. — Av det sagda följer att det i förevarande fall inte torde ha funnits en rätt för Kustbevakningen att enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen lämna ut sekretessbelagda uppgifter.

Härtill kommer att (anmälarer) i en av Kustbevakningen obestridd uppgift, talat om att han blev informerad av Kustbevakningen om filmbolaget först på fråga. Enligt min mening är ett sådant handlande inte förenligt med informations- och serviceskyldigheten i 4 § förvaltningslagen. Ombordvarande tjänstemän hade genast självmant bort upplysa (anmälarer) om den pågående filminspelningen.

Jag har genom flera andra anmälningar mot Kustbevakningen fått ytterligare klagomål mot myndighetens medverkan i tv-serien. Jag har valt att inte utreda de ärendena. Jag vill dock ta tillfället i akt att här lämna några allmänna synpunkter med anledning av dessa. Det har bl.a. gjorts gällande att Kustbevakningens ingripanden filmats och sänts i tv utan att den person som varit föremål för ingripandet lämnat sitt samtycke till att medverka. Därutöver är jag tveksam till om den anonymisering av inblandade personer som gjorts i programmen har varit tillräcklig. Härvid är att märka att det kan vara otillräckligt att i en bildsekvens "sudda" en persons ansikte när han i övrigt är lätt att identifiera, t.ex. för grannar eller arbetskamrater. Likaså kan t.ex. en båt, likaväl som en bil, vara lätt att identifiera. Omständigheter av dessa slag ger anledning till än större försiktighet innan myndigheten lämnar

⁸ Hänvisning skedde till JO 1992/93 s. 197 och 1994/95 s. 574.

⁹ Dir. 2007:120.

ut sekretessbelagda uppgifter — även om ett förbehåll som uppfyller kraven enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen uppställts — t.ex. vid en tv-inspelning.

9. En socialförvaltnings policy om enskilda personers rätt att göra ljud- och bildupptagningar i lokalerna (JO 2008/09 s.320)

En enskild person hade filmat i socialkontorets lokaler, bl.a. i väntrummet. Socialförvaltningen bestämde därefter en begränsande ordningspolicy som riktade sig mot besökande om deras rätt att göra ljud- och bildupptagningar på platsen. JO konstaterade att väntrummet inte var en allmän plats och det fanns därför inga invändningar mot att förvaltningen av hänsyn till enskilda personers integritet hade velat begränsa möjligheterna att t.ex. filma i utrymmena. — I sammanhanget behandlade JO också frågan om den enskilde besökarens rätt att dokumentera samtal med tjänstemän med ljud- eller bildupptagningar. JO menade att utgångspunkten beträffande ljudupptagning var att den skulle tillåtas och att utgångspunkten beträffande bildupptagning borde vara den omvända, dvs. en tjänsteman alltid borde, av hänsyn till sin integritet ha rätt att motsätta sig att bli filmad under ett samtal.

6. Allmän plats

Här följer de två återstående fallen.

10. En person begär att få ut en allmän handling. Myndigheten fordrar att utlämnandet ska ske utanför entrén och fotograferar personen i samband med utlämnandet (JO1977/78 s. 250)

En person besökte en militär myndighet och begärde att få ut en allmän handling. Myndigheten begärde att han skulle uppge sitt namn och ange syftet med sin begäran. Denna begäran tillgodosågs genom att handlingen överlämnades utanför entrén och personen fotograferades.

Myndigheten svarade JO bl.a. med följande.

Den konflikt som förelåg mellan tillträdesbestämmelserna och besökarens rätt till anonymitet enligt tryckfrihetsförordningen löstes genom att besökarens önskemål tillgodosågs vid entrén utanför grinden. Vid för ändamålet utplacerat bord och stol delgavs besökaren av registratorn dagens öppna post. Vackert väder rådde. Myndighetens säkerhetschef såg till att en tjänsteman vid fotosektionen tog fotografi av besökaren för att dokumentera den begärda delgivningen av handlingarna.

JO ansåg det egendomligt att allmänheten skulle behöva ta del av offentliga handlingar ute på gatan. JO konstaterade att det inte fanns någon lagregel som direkt förbjöd myndigheten att fotografera en besökande men att myndighetens åtgärd att fotografera en besökande som utövade sin grundlagsfästa rätt att ta del av allmänna handlingar framstod som uppseendeväckande. Om nu dokumentation var nödvändigt hade det kunna ske i andra för vederbörande mindre krän-

kande former än fotografering. Grundsatsen i tryckfrihetsförordningen fick inte sättas åsido genom att man fotograferade vederbörande och därmed möjliggjorde hans identifierande.

11. Socialjouren med TV-team i släptåg möter en prostituerad som filmas av teamet (JO 1995/96 s. 437)

Fallet gäller en socialjour som tillsammans med ett TV-team hade besökt en allmän plats där prostitution förekom. Anmälaren var prostituerad, hade mött socialjourens personal, som hon kände, men också två okända personer som hade börjat filma henne. JO anförde bl.a. följande.

Givetvis finns det inget att erinra mot att TV-teamet gavs möjlighet att följa socialjourens verksamhet. Tvärtom är det av värde för socialtjänsten att kunskap sprids om det sätt på vilket socialtjänsten arbetar. Det har också varit TV-teamet obetaget att dokumentera sina iakttagelser.

Det innebär emellertid inte att sociala jouren genom sitt handlade får förmedla kunskap om sådana förhållanden som omfattas av sekretess. Omständigheterna, såsom de får anses framgå av utredningen, var i den föreliggande situationen sådana att TV-teamet genom sociala jourens agerande fick vetskap om att anmälaren och hennes kollega var prostituerade. Även om anmälaren och hennes kollegas identitet inte röjdes har, då samtycke inte lämnats, sociala jouren därigenom åsidosatt sekretessen. Meddelarfrihet enligt sekretesslagen har inte förelegat.

Det är som socialnämnden framhållit av största betydelse för förtroendet för socialtjänsten att uppgifter om enskildas personliga förhållanden inte kommer till andras kännedom. Kan förtroendet för verksamheten inte upprätthållas, begränsas eller förhindras bl.a. socialtjänstens möjligheter att bedriva uppsökande verksamhet.

7. Avslutande reflektioner i anslutning till fallen

Olovlig fotografering

Rumsrekvisitet för ansvar för olovlig fotografering ”dit allmänheten inte har insyn” enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 4 kap. 6 a § brottsbalken är uppfyllt i fall 1, 2 och 3. Fall 4 gäller olovlig fotografering in i en trädgård. Hemfriden omfattar trädgårdar men handlar det här om fotografering av en person som befinner sig på en plats ”dit allmänheten inte har insyn” och beror det i så fall av graden av fysiskt insynsskydd av typ granhäck? Nej, det menar tydligen kommittén inte. Den anser att trädgårdar och portuppgångar ska falla utanför det skyddade området (s. 307). Så den föreslagna brottsbeskrivningen omfattar inte hela det hemfridsskyddade området och därmed skulle fall 4 hamna utanför brottet olovlig fotografering. En annan sak är att det där kan tänkas bli fråga om förtal eller under vissa omständigheter även hemfridsbrott.

Fall 5–7 och 9 gäller sådana lokaler för socialtjänst eller sjukvård som synes falla under det insynsskyddade område som den föreslagna bestämmelsen föreslås omfatta. Situationen att vara på sjukhus för

vård nämns särskilt i betänkandets exemplifiering (s. 306). Fall 8 med fritidsbåten hamnar utanför, om det inte skulle ha handlat om fotografering in mot båtens inre, inne i en avgränsad hytt eller i ett liknande fall rört en husbåt etc.

Fall 10 och 11 hamnar förstas utanför brottsstadgandet. De här båda fallen rör ju fotografering på allmän plats. Myndighetsåtgärden att fotografera en person som tar del av allmänna handlingar synes dock kunna betraktas som ett led i en överträdelse mot anonymitetsskyddet enligt 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen som kan utgöra ett tjänstefel och en socialtjänstemans överträdelse av sekretessen i samband med ett TV-teams filmning skulle kunna ses som ett brott mot tystnadsplikt. Ett TV-teams filmning som sänts får behandlas enligt yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser.

Rekvisitet *olovligen* innebär att om samtycke givits är handlingen straffri om inte särskilda bestämmelser ändå gör den lovlig. Begreppet samtycke är emellertid inte problemfritt i integritetsskyddssammanhang. I 3 § personuppgiftslagen (1998:204) definieras samtycke som: "Varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne." I fall 1–3 föreligger uppenbarligen inte något samtycke. I fall 5–7 som rör förhållandena för patienter eller socialtjänstklienter illustrerar JO:s resonemang tydligt hur känslig och mångfacetterad bedömningen av samtyckesfrågan måste bli när man kommer in på områden där vård eller behandlingsformer kan vara tvingande eller frivilliga och inrymma åtgärder eller förmåner som är obligatoriska eller frivilliga. Vad är egentligen ett frivilligt avgivet samtycke i sådana fall? Olovlighetsrekvisitet bör inte ges en alltför snäv innebörd genom en uttunnad och restriktiv "myndighetsvänlig" tolkning av samtyckeskravet. Tydlig dokumentation i journaler etc. hos myndigheten och särskilda tjänstemän som hanterar just samtyckesfrågan synes dock vara lösningar som ibland kan skydda myndigheten mot ifrågasättanden.

Med rekvisitet *försvarligt* avses att ge utrymme för fotografering med hänsyn till informations- och yttrandefriheten i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Försvarlighetsrekvisitet kan fordra en bedömning i de typsituationer som avses i fall 2, 3, 5, 6, 7, 8 och 11. Saken belyses särskilt väl i fall 7 där ett sjukhus tillåtit filminspelning på en akutmottagning. Fallet illustrerar vikten av samhällsupplysande skildringar även från miljöer där insynsskyddet ska vara starkt. JO väger ju också in detta i sin bedömning av fallet men vill inte öppna patientmiljön i underhållningssyfte. Ytterst kan det även här bli en fråga om yttrandefrihetsgrundlagens tillämpning.

Genomgången visar att brottet olovlig fotografering kan bli ett stadgande som kan medföra ett stärkt integritetsskydd för enskilda också i förhållande till myndigheterna. Bestämmelsen kan fordra ytterligare klargörande lagstiftning om myndigheternas befogenheter

att i olika situationer dokumentera eller låta dokumentera i bild även från insynsskyddade miljöer.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen

Den föreslagna bestämmelsen ska ge ett skydd mot integritetskränkande intrång från det allmännas sida mot övervakning eller kartläggning om det sker i betydande mån och i hemlighet eller utan samtycke. Bestämmelsen är teknikneutral och tar alltså inte sikte särskilt på fotografering. Den gäller övervakning eller kartläggning som har en särskilt ingripande karaktär och sålunda har en viss intensitet eller omfattning (s. 268).

I några av de här presenterade fallen kan det allmänna sägas ha sysslat med något som kan kallas för eller i vart fall tangerar övervakning (fall 10 fotografering av en person som tar del av allmänna handlingar) eller kartläggande fotografering. Det senare gäller fall 5 (videoteknik i den psykiatriska vården) och fall 6 (videoinspelning av gruppsamtal inom socialtjänsten).

Fall 10 synes emellertid redan ha sitt rättsskydd även om det rör en enstaka bild. I fall 5 och 6 kan kanske inte heller rekvisitet ”i betydande mån” anses vara uppfyllt. Helt säkert kan man dock inte vara och någonstans går gränsen för fall där regeln slår till om inte en rättighetsbegränsande lagstiftning är på plats. I betänkandet (s. 269 f.) sägs att smygfilmning eller fotografering med handmanövrerad kamera som det allmänna utför kan vara så omfattande eller påträngande att den innebär en övervakning eller kartläggning av den enskilde som sker i betydande mån. Kommittén fortsätter: ”Så kan exempelvis vara fallet om filmning av en viss person eller grupp av personer pågår inte endast tillfälligt utan under en längre tid. En smygfilmning som sker i anslutning till någons bostad är av särskilt känslig karaktär.” Sedan undantar kommittén helt filmning med handmanövrerad kamera om det sker på allmän plats.

Oavsett hur fall som de nu nämnda får bedömas måste slutsatsen bli att grundlagsbestämmelsen får en väsentlig funktion i det framtida lagstiftningsarbetet.

Till sist

Genomgången här har gällt inte bara fall där myndigheten själv gjort bildupptagningen. En hel del fall (3, 4, 7, 8, 9 och 11) rör situationer där myndigheten i någon mening är mer eller mindre starkt relaterad till en bildupptagning som gjorts av en privat person.

Fall 3 handlar om bristande polisiär tillsyn i samband med att ett TV-team följer en polisinsats där sedan frågan om skadeståndsskyldighet för det allmänna kommit upp till behandling. Detta fall belyser behovet av klara regler och rutiner för myndigheters agerande när de låter enskilda fotografer eller filmare följa myndighetens verksamhet och dokumentera den. Här kan situationer uppkomma som

kan tänkas föranleda straffansvar för tjänstefel eller disciplinärt ansvar för en offentlig tjänsteman.

Fall 4 rör en myndighets användning av en privatpersons smygfilmning. Om vi utgår från att en sådan filmning utgör någon form av brott mot den enskildes privatliv är det då ett lämpligt rättstillstånd att materialet med stöd av den fria bevisprövningens princip ska få användas i beslutsfattandet? Problemet liknar det som uppkommer när en myndighet själv har förskaffat sig överskottsinformation, något som länge upptagit lagstiftaren. En restriktivare syn än dagens synes värd att överväga på förvaltningsrättens område. JO antyder också i sitt beslut det problem i förhållande till skyddet för den enskildes privatliv som föreligger i det här fallet.

Fall 7, 8 och 11 gäller, liksom fall 3, situationer där myndigheten av informativa skäl medgivit journalistisk bildbevakning i känsliga situationer och i fall 9 handlar det om en proaktiv och korrekt åtgärd från en socialförvaltnings sida för att förhindra enskilda att ta bilder i väntrum. Här visar genomgången på bl.a. betydelsen av en korrekt behandling av komplicerade sekretessbestämmelser om beslutsfattande kring förbehåll och annat för att den enskildes integritetsskydd inte ska gå förlorat, ytterst som en konsekvens av yttrandefriheten. Även för tillämpningspraxis hos myndigheterna i sådana mera indirekta förhållanden till själva bildupptagningen liknande dem som dessa fall avser, får troligen en ändrad lagstiftning sin preventiva betydelse.

Som framgår av redovisningen i fall 8 har Insynsutredningen nu i uppdrag bl.a. att överväga behovet av en stärkt reglering av sekretessen i situationer när journalister följer t.ex. polisens operativa insatser. Denna utredning har nu i dagarna fått ett tilläggsuppdrag: Problemen kring offentliggörandet av obduktionsbilderna av Arboga-barnen. Här ligger konflikten mellan en högst legitim bilddokumentation i en myndighets verksamhet och skyddet för den personliga integriteten i öppen dag. Detta belyser ytterligare den stora betydelse som offentlighets- och sekretessregleringen och dess tillämpning har när det gäller att upprätthålla skyddet för den personliga integriteten. Så kommer det att förbli även om Integritetsskyddskommitténs förslag till lagstiftning genomförs.