



Kränkande fotografering

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 12 mars 2013 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2012/13:69 Kränkande fotografering och motionerna 2012/13:Ju10, 2012/13:Ju11 och 2011/12:Ju394 i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet behandlar i sitt yttrande frågor om skyddet för den personliga integriteten samt för yttrande- och informationsfriheten.

I ärendet finns en avvikande mening (S, MP, V).

Ärendet och dess beredning

Justitieutskottet beslutade den 12 mars 2013 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2012/13:69 Kränkande fotografering och motionerna 2012/13:Ju10, 2012/13:Ju11 och 2011/12:Ju394 i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet inhämtade information från Justitiekanslern och Justitiedepartementet samt tog emot besök av Svenska Journalistförbundet den 16 april 2013.

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås att ett nytt brott införs i brottsbalken, kränkande fotografering. Brottet tar sikte på sådan fotografering som innebär ett intrång i den fredade sfär som enskilda bör ha rätt till i förhållande till andra enskilda.

För straffansvar ska krävas att fotograferingen sker olovligt. Vidare att fotograferingen sker i hemlighet och att den fotograferade befinner sig på en plats som tillhör hans eller hennes privata miljö eller som annars är avsedd för särskilt privata förhållanden, dvs. inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller ett annat liknande utrymme. Straffet föreslås vara böter eller fängelse i högst två år.

Det föreslås ett undantag från straffansvar om fotograferingen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. Dessutom föreslås att bestämmelsen inte ska gälla den som fotograferar någon som ett led i en myndighets verksamhet.

Förberedelse till kränkande fotografering föreslås kriminaliseras i vissa fall.

Åklagare föreslås få väcka åtal för kränkande fotografering endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är motiverat från allmän synpunkt. Detsamma föreslås gälla för förberedelse till brottet.

Härutöver föreslås att brottet olaga förföljelse ska omfatta gärningar som utgör kränkande fotografering.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Motionerna

I motion 2011/12:Ju394 från allmänna motionstiden hösten 2011 av Edward Riedl (M) anförs att det finns behov av ett ökat skydd mot smygfilmning. Motionären anser att lagstiftningen bör ses över i syfte att stärka skyddet för den enskilde.

I följdmotion 2012/13:Ju10 av Richard Jomshof (SD) tas frågan upp om i vilka situationer en fotografering ska kunna bedömas vara försvarlig och därmed undantagen från straffansvar. Enligt motionären ska det inte anses vara försvarligt att fotografera offentliga personers klandervärda beteenden generellt utan endast sådana klandervärda beteenden som är brottsliga eller som allvarligt bryter mot reglerad tjänsteutövning. Eftersom de flesta människor någon gång begår klandervärda handlingar, är risken överhängande att undantaget för försvarlig fotografering kan komma att användas godtyckligt och oproportionerligt mot vissa politiska och/eller religiösa grupper (yrkande 1).

Vidare anför motionären att en fotografering inte ska kunna bedömas vara försvarlig om någon har placerat en bildupptagningsapparat i någon annans hem utan att själv befinna sig på platsen (yrkande 2).

I följdmotion 2012/13:Ju11 av Maria Ferm m.fl. (MP) yrkas att den föreslagna lagstiftningen i 4 kap. brottsbalken ska ges en tidsbegränsad giltighet om fem år och under den tiden följas upp och utvärderas, för att därmed bli föremål för förnyat ställningstagande av riksdagen. Motionärerna anser att det finns fog för den föreslagna kriminaliseringen men att det samtidigt finns ett antal problem och svagheter i propositionen som föranleder särskild uppmärksamhet. Motionärerna påtalar att flera remissinstanser tidigare uttalat en farhåga för att förslaget kommer att innebära en inskränkning av meddelarfriheten och anskaffarfriheten. Vidare påtalar motionärerna att det finns oklarheter både när det gäller möjligheten att identifiera den som fotograferats, frågan om var fotograferingen sker och reglerna kring möjligheten att förverka utrustning.

Utskottets ställningstagande

Fotografering eller filmning av enskilda personer som sker utan samtycke, i smyg, när den enskilde befinner sig i ett privat sammanhang kan orsaka allvarliga kränkningar av den enskildes personliga integritet. Skyddet vid sådana kränkningar har länge ansetts vara bristfälligt, och det finns enligt utskottets mening behov av lagstiftning för att stärka enskildas personliga integritet.

Spridning av bilder med ett integritetskränkande innehåll kan innebära kränkningar av enskildas personliga integritet, inte sällan en större integritetskränkning än anskaffningen i sig. Den nu föreslagna kriminaliseringen begränsas till det senare, dvs. till det sätt på vilket fotograferingen genomförs.

Ett straffsanktionerat förbud mot att anskaffa information genom kränkande fotografering kan innefatta en inskränkning av både informationsfriheten och yttrandefriheten, i den mån informationen inte får anskaffas och därmed inte heller kan förmedlas till andra. Som regeringen anför i propositionen riktar sig ett sådant förbud mot en av de mest vedertagna metoderna för anskaffning av information för publicering i medierna. Det är därför nödvändigt att noga överväga förhållandet mellan en kriminalisering av kränkande fotografering å ena sidan och yttrande- och informationsfriheten samt de ramar som gäller för begränsning av dess friheter å andra sidan. Grundläggande bestämmelser om yttrande- och informationsfrihet finns i regeringsformen (RF). När det gäller tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa andra medier, t.ex. ljudradio och television och liknande överföringar samt film, gäller bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Yttrande och informationsfriheten har även ett skydd i Europakonventionen.

Utskottet begränsar sitt yttrande till att avse frågan om förslagets förenlighet med RF och Europakonventionen samt dess förhållande till TF och YGL.

Syftet med ett förbud mot kränkande fotografering är att skydda enskildas personliga integritet. Detta är ett sådant ändamål som enligt 2 kap. 23 § RF och Europakonventionen (skyddet för enskilds anseende och privatlivets helgd respektive rätten till respekt för privatlivet) godtas som grund för en begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Den begränsning av yttrande- och informationsfriheten som ett förbud mot kränkande fotografering leder till kan godtas endast om inskränkningen är proportionerlig i förhållande till det ändamål den avser att tillgodose, dvs. skyddet av den personliga integriteten. Av avgörande betydelse vid denna bedömning är att inskränkningen i opinionsfriheterna inte innebär omotiverade begränsningar i möjligheterna för enskilda att anskaffa information för publicering.

Enligt utskottets mening har kriminaliseringen avgränsats på ett sådant sätt att fotografering som sker i syfte att publicera uppgifter begränsas bara när det är nödvändigt med hänsyn till motstående integritetsintressen och när allmänintresset av en publicering framstår som mycket litet. Straffansvaret begränsas till sådan integritetskränkande fotografering som innebär ett intrång i den fredade sfär som enskilda bör ha rätt till i förhållande till andra enskilda. Vidare finns möjlighet att i undantagssituationer undgå straffansvar i enskilda fall.

Sammantaget är det utskottets uppfattning att den begränsning av yttrande- och informationsfriheten som förslaget leder till är proportionerlig i förhållande till det ändamål som avses, dvs. skyddet av den personliga integriteten.

När det sedan gäller det område som omfattas av TF och YGL måste det särskilt övervägas om den grundlagsskyddade anskaffarfriheten hindrar en kriminalisering av kränkande fotografering.

Anskaffarfriheten innebär en rätt för var och en, med de begränsningar som följer av grundlagarna, att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i ett grundlagsskyddat medium eller för att lämna dem till någon av de särskilda mottagare som anges, dvs. till en författare eller någon annan upphovsman, till skriftens utgivare eller redaktion, eller till ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller, såvitt avser YGL, till företag för framställning av tekniska upptagningar för offentliggörande (1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena TF och 1 kap. 2 § YGL). Enligt TF och YGL får anskaffarfriheten i viss utsträckning inskränkas avseende det sätt på vilket uppgiften anskaffats. Syftet med att grundlagsskydda anskaffandet av information i publiceringssyfte är inte att det ska vara tillåtet att begå gärningar som i sig är brottsliga.

Regeringens nu framlagda förslag till en kriminalisering av kränkande fotografering tar, till skillnad mot tidigare förslag, inte sikte på bildinnehållet utan på sättet för anskaffande av uppgifter. Den föreslagna straffbestämelsen omfattar endast vissa särskilt uppräknade platser som tillhör den enskildes privata miljö eller som annars är avsedda för särskilt privata förhållanden där olovlig fotografering som sker i hemlighet får anses innebära ett intrång i en enskilds personliga sfär helt oberoende av bildens innehåll. Regleringen är tänkt att träffa endast de mest klandervärda fallen. Vidare undantas gärningar som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarliga från straffansvar. Vid prövningen av om gärningen är försvarlig får en helhetsbedömning göras i det enskilda fallet. Fotograferingens syfte ska vägas mot den enskildes intresse av skydd mot kränkande fotografering. I det sammanhanget bör sådana omständigheter som att fotograferingen sker som ett led i nyhetsförmedling, t.ex. för publicering i ett grundlagsskyddat medium, eller i något annat sammanhang av samhällsintresse vara av stor betydelse. I sammanhanget kan också lyftas fram att reglerna om meddelarfrihet och efterforskningsförbud begränsar möjligheterna att utreda brott och att lagföra en fotograf.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att det nu framlagda lagförslaget inte möter hinder i TF och YGL.

Det är enligt utskottets mening viktigt att fortlöpande följa utvecklingen på området för att vara uppmärksam på om tillämpningen av lagstiftningen står i överensstämmelse med dess syfte. Detta är enligt utskottets mening särskilt viktigt för att följa att kriminaliseringen inte träder anskaffarfriheten för när på ett sätt som inte kan accepteras. Utskottet delar regeringens uppfattning att en uppföljning av lagstiftningen kan initieras inom några år från ikraftträdandet.

När det gäller frågan om att tidsbegränsa den aktuella lagstiftningens giltighet till fem år anför konstitutionsutskottet följande. Motivet bakom att tidsbegränsa giltighetstiden för straffprocessuell tvångslagstiftning är vanligen uppfattningen att behovet för staten att göra ingrepp i enskildas skyddade fri- och rättigheter kan variera över tid och att det är rimligt att återkommande överväga om det föreligger fortsatt behov av intrånget. När

det gäller straffrättslig lagstiftning som syftar till att skydda enskilda från intrång i privatlivet som sker genom åtgärder av andra enskilda, och som motiverar att staten vidtar positiva åtgärder för att skydda privatlivet enligt Europakonventionen artikel 8, är det inte på samma sätt möjligt att hävda att behovet av skydd kan variera över tid. Den föreslagna lagen syftar just till att säkerställa skyddet för privatlivet och det är därför, enligt utskottets mening, inte lämpligt att tidsbegränsa dess giltighet.

En tidsbegränsning av en straffrättslig reglering leder vidare till märkliga konsekvenser ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Den som begår ett brott får tydliga incitament att undanhålla sig lagföring och straff till dess att ”solnedgången” har inträffat. Den som väl döms för brott får likaledes ett starkt incitament att överklaga. Om överprövningen sker först sedan lagen upphört att gälla kan påföljd nämligen med stor sannolikhet inte dömas ut. Den som begår samma gärning vid samma tidpunkt men som inte lyckas hålla sig undan kommer däremot att kunna dömas. Dessutom kommer målsäganden att ges olika skydd i de båda situationerna. Den som är målsägande i det mål där femårsfristen hinner passera innan en lagakraftvunnen dom föreligger kommer inte att få kränkingsersättning för det intrång brottet innebär, medan den som är målsägande i ett mål som hinner avgöras slutligt inom femårsfristen kommer att kunna få kränkingsersättning. Även av dessa skäl anser utskottet att en tidsbegränsning inte bör komma i fråga.

Stockholm den 23 april 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD) och Mia Sydow Mölleby (V).

Avvikande mening

Kränkande fotografering (S, MP, V)

Peter Eriksson (MP), Björn von Sydow (S), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Hans Ekström (S) och Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Det är enligt vår mening viktigt att fortlöpande följa utvecklingen på området för att vara uppmärksam på om tillämpningen av lagstiftningen står i överensstämmelse med dess syfte. Detta är särskilt viktigt för att följa att kriminaliseringen inte träder anskaffarfriheten för när på ett sätt som inte kan accepteras. Det är av vikt att den reglering som nu föreslås inte försvårar t.ex. nyhetsförmedling och samhällsinformation. Regeringen anför att en uppföljning av lagstiftningen kan initieras inom några år från ikraftträdandet. Vi vill för vår del understryka det angelägna i att en uppföljning och utvärdering genomförs och anser att regeringen ska redovisa en sådan för riksdagen inom fem år från ikraftträdandet.