

Detta är en utskrift från Justitiekanslerns webbplats

Fråga om polismyndighets tillämpning av sekretessförbehåll för utomstående TV-team som följt polisens verksamhet

Beslutsdatum 2001-03-21

Diarienummer 1719-99-22

Justitiekanslerns beslut

Justitiekanslern uttalar kritik mot Polismyndigheten i Stockholm, City polismästardistrikt, för dess tillämpning av sekretessförbehåll men vidtar i övrigt ingen åtgärd i ärendet.

Ärendet

Polismyndigheten i Stockholm tog den 22 mars 1999 upp en anmälan angående bl.a. inspelningen av ett inslag för TV-programmet Citypolisen som enligt anmälan hade visats i TV 3. I anmälan angavs att polispersonal den 12 februari 1999 hade kallats till anmälarens bostadsadress i Stockholm med anledning av att hon utlöst sitt överfallslarm samt att hon i ett trapphus hade filmats av ett närvarande TV-team i samband med att hon togs om hand av polispersonalen.

Anmälan överlämnades till Justitiekanslern från Åklagarmyndigheten i Stockholm för handläggning (Justitiekanslerns ärende med dnr 1581-99-31). Justitiekanslern meddelade den 28 april 1999 beslut beträffande de yttrandefrihetsrättsliga frågor som anmälan gav upphov till samt anförde att frågan om formerna för polisens medverkan vid inspelningen av det ifrågavarande programmet skulle tas upp i ett annat sammanhang.

I en remiss den 5 maj 1999 hemställde Justitiekanslern om polismyndighetens yttrande avseende de överväganden som gjorts beträffande polisens medverkan i programserien. I remissen angavs att polismyndighetens svar särskilt borde belysa frågan om på vilket sätt enskildas integritet och för polisverksamheten gällande sekretessregler hade beaktats.

Polismyndighetens yttrande (länspolismästaren) inkom hit den 3 december 1999. Myndigheten återopade därvid vad chefen för City polismästardistrikt anförde enligt bl.a. följande.

"Inledningsvis kan noteras att City polismästardistrikt är av uppfattningen att det är viktigt att polisen intar en så öppen attityd som möjligt. Samtidigt kan vi notera att City polismästardistrikt delar JO:s tankar (i tidigare beslut, JK:s anmärkning) om att man bör vara mycket försiktig med journalisters medverkan om det finns minsta risk för att den berörde far illa av deras närvaro. Till detta kommer att lagregleringen om att uppgifter om bl.a. enskilda normalt inte får lämnas ut till utomstående om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Under vissa omständigheter är det dock möjligt att utfärda ett särskilt förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen, vilket innebär att en person får ta del av

sådana uppgifter som normalt omfattas av sekretesslagens bestämmelser om vederbörande förbinder sig att inte lämna uppgiften vidare eller utnyttja den.

I det nu aktuella fallet har alla från Strix Television AB, som i olika perioder närvarade under inspelningen, även undertecknat ett sekretessförbehåll. Till detta kommer även att man från Strix själva velat att man från polisen ska studera resultatet innan det visas i TV, utan någon form av censur, för att tillsammans med Strix kunna diskutera huruvida någon eller några filmsekvenser kanske skulle kunna falla under sekretesslagens bestämmelser. City polismästardistrikt är i den delen av den uppfattningen att samarbetet mellan Strix och polisen fungerat mycket väl.

City polismästardistrikt finner mot bakgrund av vad som anförts ovan att det även i framtiden bör kunna vara möjligt för massmedia att följa polisens verksamhet, men att t.ex. journalister som vill följa med för att göra någon form av reportage som kan komma att visa bilder e.d. på enskilda personer dels skall underteckna ett något tydligare sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § SekrL, och dels att de närvarande poliserna och journalisterna verkligen görs införstådda med att berörda personers närvaro måste ske helt frivilligt och att man därför ser till att berörda personer på ett tydligt sätt informeras om detta."

Rättslig reglering

Svensk rätt saknar ett *allmänt* skydd för den enskildes personliga integritet. Ett uttryck för att statsmakterna likväl vill garantera den enskilde ett sådant skydd utgörs av stadgandet i 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen att det allmänna skall värna den enskildes privatliv. Bestämmelsen är visserligen avfattad som ett målsättningsstadgande och har inte någon bindande verkan för det allmännas utövning av den offentliga makten. Likväl får det anses ligga i sakens natur att myndigheterna vid tillämpning av gällande lagar och förordningar skall beakta den enskildes intresse av integritet.

Ett tydligt uttryck för samhällets ambition att värna skyddet av den enskildes personliga integritet i polisens verksamhet finns angivet i bl.a. 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100). I bestämmelsen föreskrivs att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållanden, med vissa i 18 § angivna undantag, i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (första stycket 1) och i polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (första stycket 4), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Sekretessen enligt punkten 4 innebär att det är möjligt att hemlighålla uppgifter som mera allmänt hänför sig till polisens brottsbekämpande verksamhet men träffar också uppgifter om enskildas personliga förhållanden som polisen får kännedom om i samband med lägenhetsbråk o.d., där den ingriper för att avvärja brott (se G. Regner m.fl. Sekretesslagen, En kommentar, 2000, s. 9:51).

Om det av olika skäl finns behov av att låta utomstående ta del av uppgifter för vilka det råder sekretess, kan det hinder för röjande av uppgiften som sekretessen innebär avlägsnas genom att myndigheten uppställer förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller att på annat sätt utnyttja den, se 14 kap. 9 § sekretesslagen. Förbehållet inskränker således rätten för mottagaren av uppgiften att förfoga över den. Genom förbehållet uppkommer vidare en tystnadsplikt för den person som förbehållet riktar sig till. Förbehåll uppställs av myndigheten (jfr 15 kap. 6 §). För att ett förbehåll skall få rättslig verkan gentemot den som det riktat sig till skall det utformas som ett formligt beslut varigenom skall framgå bl.a. vem som träffas av förbehållet och vad förbehållet har för innebörd (se JO 1992/93 s.197 och 1994/95 s. 574). Dokumentationen av ett förbehåll kan i regel ske genom att den handling som skall lämnas ut förses med en anteckning om förbehållet.

Bestämmelserna om sekretess innebär enligt 1 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen ett förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. I uttrycket "på annat sätt" innefattas t.ex. ett röjande som innebär att ett hemligt föremål förevisas för någon utomstående enskild person, eller att en utomstående tillåts att närvara vid viss verksamhet eller bese föremål eller anläggningar. I det fall där uppgiftslämnandet sker på så sätt att den som mottar uppgifterna får närvara vid viss verksamhet eller likande bör dokumentationen av ett förbehåll kunna ske genom en handling som anger att förbehållet avser de uppgifter som röjs på detta sätt (se prop. 1979/80:2 s. 351).

Den som röjer uppgift som är sekretessbelagd kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

I sammanhanget skall också reglerna om meddelarfrihet uppmärksammas. Enligt 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen står det envar fritt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst till en författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner eller nyhetsbyrå om syftet är att uppgifterna skall offentliggöras i t.ex. ett TV-program. Denna meddelarfrihet gäller givetvis journalister och andra som medverkar vid tillkomsten av t.ex. ett TV-program men också offentligt anställda som polismän, såvida inte uppgiftslämnandet kan sägas ha skett enbart för myndighetens räkning. Undantag från denna grundlagsskyddade meddelarfrihet råder enligt 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen i de fall där meddelandet innefattar brott av visst allvarigare slag, oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för envar eller vid uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Det kan här nämnas att sekretess enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen inte ingår i den katalog av tystnadsplikter som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Däremot viker meddelarfriheten för sådan tystnadsplikt som följer av sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen.

För innehållet i ett TV-program svarar i regel utgivaren. Det är endast denne som kan åtalas i det fall uppgifter eller uttalanden som återges i programmet innefattar ett yttrandefrihetsbrott.

Yttrandefrihetsgrundlagen är emellertid inte tillämplig på satellitförmedlade program när sändningen inte utgår från Sverige. Justitiekanslern har vid flera tillfällen, bl.a. i beslut bl.a. den 18 juni 1992 (JK-beslut 1992 B 9) och den 25 januari 1993 (JK-beslut 1993 B 2) konstaterat att den satellitförmedlade TV-kanalen TV 3 i yttrandefrihetsrättsligt hänseende får anses ha sin avgörande redaktionella anknytningspunkt i London. Sändningar i den programkanalen anses därför inte utgå från Sverige i den mening som avses i 1 kap. 6 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Detta får bl.a. till följd att de särskilda ansvarsreglerna i 6 kap. yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämpliga utan att frågan om vem som svarar för programmets innehåll får avgöras enligt allmänna straffrättsliga regler.

Även om tillämpningsområdet för yttrandefrihetsgrundlagens regler om satellitsända TV-program begränsats till de fall då sändningarna utgår från Sverige har det i grundlagen ändå införts ett begränsat skydd för utländska sändningar. Detta skydd innebär bl.a. att grundlagens regler om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande i radio- och TV-program skall tillämpas, se 10 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen. Skyddet för meddelare vid utlandssända program är emellertid inte lika omfattande som eljest. Sålunda bryts meddelarfriheten även vid brott mot annan sekretess än den kvalificerade sekretess som anges i 16 kap. sekretesslagen. Vidare följer av 1 kap. 7 § yttrandefrihetsgrundlagen att förbudet i 1 kap. 3 § mot förhandsgranskning av ett TV-program är tillämpligt. Även förbudet i 1 kap. 4 § för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i grundlagen ingripa mot någon på grund av att han i ett TV-program har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk gäller för program som förmedlas hit från utlandet genom satellitsändning. Detta innebär att ett ingripande mot en meddelare eller anskaffare av uppgifter till programmen måste ha stöd i grundlagen.

En befattningshavare som röjer sekretessbelagda uppgifter utanför området för meddelarfriheten har emellertid ett oinskränkt ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken för de effekter som ett sådant uppgiftslämnande kan innebära.

Justitiekanslerns bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att det många gånger kan vara både lämpligt och önskvärt att polisen medverkar vid t.ex. inspelningar av ett TV-program. En sådan medverkan får dock naturligtvis inte ta sig sådana former att allmänhetens förtroende för polisväsendet skadas eller att de regler som styr den polisära verksamheten överträds. En öppen hållning gentemot medierna får inte heller gå ut över den enskildes berättigade krav på integritet.

En grundläggande förutsättning för att polisen skall kunna medverka i en TV-inspelning eller programserie av det slag som här aktuellt är självfallet att denna medverkan inte medför att sekretess röjs. Det skall här påpekas att meddelarfriheten inte gäller myndigheter som sådana. Om en myndighet själv beslutar att lämna ut viss information hindrar således inte yttrandefrihetsgrundlagen att ett ingripande kan ske med stöd av bestämmelser utanför grundlagsområdet, om utlämnandet skulle innefatta ett brott mot sekretessregleringen.

I detta fall har polismyndigheten låtit varje person i TV-teamet underteckna en handling om sekretess enligt ett förtryckt formulär. Enligt vad som framgår av utredningen har syftet härmed varit att ställa upp sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen för TV-teamets personal för att på så sätt eliminera risk för skada eller men som röjandet av en uppgift beträffande bl.a. enskilds personliga förhållanden skulle kunna innebära. Formuläret, vilket benämns som "sekretessinformation" och inte innefattar något formligt beslut, är allmänt hållet och ger inte någon närmare ledning om sekretessförbehållets innebörd. I formulärets inledande del sägs att "Jag har blivit informerad om de grundläggande bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100) samt om 1 a § sekretessförordningen (1980:657). Jag har bl a upplysts om vad som menas med sekretess, vem som är skyldig att iakttä sekretessreglerna samt om bestämmelserna i 15 kap sekretesslagen om lämnande av uppgift och allmän handling." Vidare anges det att "Jag är medveten om att jag till någon obehörig inte får föra vidare uppgifter som omfattas av sekretess och att jag kan dömas till ansvar jämlikt 20 kap 3 § brottsbalken för brott mot tystnadsplikt, om jag röjer och olovligen utnyttjar en sekretessbelagd uppgift. Jag har också informerats om meddelandefriheten och dess begränsningar i 16 kap. sekretesslagen."

Det är tydligt att formuläret inte är avsett att användas som ett sekretessförbehåll. Formuläret synes i stället utgöra en sådan sekretessförbindelse eller ett sådant sekretessbevis för personalen inom polisväsendet som utvisar att den enskilde funktionären har bekräftat att han tagit emot en erinran om vad som gäller för hans del beträffande sekretess m.m. och som en försäkran att han skall rätta sig efter reglerna. Det är möjligt att formuläret också kan utnyttjas när någon utanför polisväsendet anlitas för ett uppdrag och därvid skall erhålla sekretessbelagd information, beträffande vilken uppdragstagaren är skyldig att iakttä tystnadsplikten (se 1 kap. 6 § sekretesslagen). Uppenbart är emellertid att TV-teamet inte har haft ett sådant uppdrag för polismyndigheten med vilket följt tystnadsplikt.

Enligt min mening uppfyller det formulär som använts långt ifrån de krav som gäller i fråga om förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. Ett sådant förbehåll skall som tidigare redovisats meddelas genom ett beslut och vara så utformat att det framgår vad förbehållet har för innebörd. Brister i dessa hänseenden torde medföra att förbehållet inte kan läggas till grund för utkrävande av straffrättsligt ansvar för brott mot tystnadsplikt (jfr JO 1994/95 s. 547). Jag kan alltså konstatera att det aktuella formuläret inte har någon rättsverkan mot dem som undertecknat det. En annan konsekvens är att polisen på grund av

meddelarfriheten saknar möjlighet att förhindra att uppgifterna utnyttjas i publiceringssyfte. Jag utgår från att polismyndigheten i enlighet med vad som sagts i dess yttrande fortsättningsvis kommer att ägna större uppmärksamhet åt frågan om sekretessförbehållens utformning och innehåll än som skett i det nu aktuella fallet.

I detta sammanhang finns det emellertid anledning att ta upp frågan om reglerna i 14 kap. 9 § sekretesslagen kan tillämpas när polisen ger tillstånd för massmedia att spela in program om det polisiära arbetet. När representanter för massmedia följer detta arbete innebär det en fortlöpande förmedling av uppgifter från myndigheten till utomstående. Vid tillståndsgivningen torde myndigheten som regel inte kunna överblicka vilken information som kommer att förmedlas och då inte heller kunna bedöma huruvida det rör sig om sekretessbelagda uppgifter. Sekretesslagen bygger emellertid på att det skall ske en prövning av huruvida viss uppgift är av den arten att någon sekretessregel är tillämplig på den och om ett utlämnande leder till skada. Frågan om ett utlämnande kan ske med förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen är ett led i denna skadeprovning. Denna prövning skall göras när en uppgift begärs bli utlämnad. Föreligger inte sekretess får uppgiften lämnas ut. När det är fråga om uppgifter i allmänna handlingar gäller dock att den skall lämnas ut i enlighet med tryckfrihetsförordningens regler. Så länge som en uppgift inte materialiserats kan det dock uppenbarligen inte ske någon sekretessprövning och då inte heller någon prövning av förbehållsfrågan. Mot denna bakgrund anser jag att det inte är möjligt att redan i samband med ett tillstånd till den typ av reportage som det nu är fråga om besluta om förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen. I realiteten blir ju situationen den att förbehållet uppställs i förväg innan frågan om utlämnande av en uppgift aktualiserats. Den möjlighet som finns att besluta om förbehåll inskränks därmed till de situationer då en förmedling av sekretessbelagda uppgifter faktiskt sker. Att under en löpande inspelning av ett TV-program i varje sådan situation besluta om förbehåll förefaller dock inte vara ett realistiskt och praktiskt genomförbart alternativ. En följd blir då att polisens medverkan vid inspelning av TV-program får begränsas till sådana inslag i polisarbetet där risken för ett röjande av sekretessbelagda uppgifter om bl.a. enskildas personliga förhållanden är utesluten eller i vart fall minimal.

Jag vill emellertid tillägga att förhållandena kan vara annorlunda när det handlar om en förväg planerad aktivitet från polisens sida där det med säkerhet kan bedömas vilken information som kommer att förmedlas. Det fallet kan möjligen jämföras med att någon tillåts att besöka en anläggning eller delta i en viss verksamhet och därvid får del av sekretessbelagd information. I sådana fall synes sekretesslagen ge utrymme för att myndigheten beslutar om förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen (se G. Regner m.fl. Sekretesslagen, En kommentar s. 14:60 ff.).

Även om jag har en positiv grundinställning till att massmedia tillåts skildra polisens arbete anser jag med hänsyn till det sagda att stor försiktighet måste iakttas vid planeringen och genomförandet av polisiär medverkan i sådana skildringar.

När ett TV-team följer polisens arbete bör det vidare poängteras att polisen vid ingripanden av olika slag måste ta stor hänsyn till enskilda och deras berättigade krav på integritet. Detta gäller i synnerhet när tvångsmedel tillämpas gentemot den enskilde. Det kan enligt min mening ifrågasättas om det överhuvudtaget är förenligt med polisens uppgifter att medverka till att ett TV-team ges möjlighet att intervjua eller på liknande sätt komma i direkt kontakt med personer när dessa befinner sig i en för dem utsatt situation. Under alla förhållanden bör det ankomma på polisen att agera på ett sådant sätt att enskilda personer inte känner sig tvingade att medverka i sådana sammanhang (jfr JO 1992/93 s. 138). Vad som kommit fram i detta ärende ger mig dock inte underlag för bedömningen att polismyndigheten skulle ha brustit i detta avseende.

Jag vill avslutningsvis påpeka att ärendet också väcker vissa yttrandefrihetsrättsliga frågor. Enligt 1 kap. 3 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett

TV-program först måste granskas av en myndighet eller något allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i grundlagen, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett TV-program, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Av polismyndighetens yttrande framgår att polisen, efter initiativ från produktionsbolaget, granskat programavsnitt före sändningen. Även om någon erinran inte i och för sig kan riktas mot polisen för dess deltagande i ett sådant på frivillighet grundat granskningsförfarande, finns det skäl ändå framhålla att polisen måste iaktta viss försiktighet och återhållsamhet vid en sådan föregående granskning för att inte komma i konflikt med yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud.

Med dessa synpunkter avslutar jag ärendet.