

Lagrådsremiss

Kränkande fotografering

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 1 mars 2012

Tobias Billström

Clara Ahlqvist
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att ett nytt brott införs i brottsbalken benämnt *kränkande fotografering*. Syftet är att kriminalisera sådan integritetskränkande fotografering som inte ska behöva tålas.

För straffansvar ska krävas att fotograferingen sker olovligen. Vidare att fotograferingen sker under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt eller på ett sätt som är påträngande eller dolt. Slutligen ska krävas att gärningen är ägnad att allvarligt kränka den fotograferades personliga integritet. Detta innebär att endast de mest klandervärda fallen av kränkande fotografering ska omfattas av den föreslagna straffbestämmelsen. Straffet föreslås vara böter eller fängelse i högst två år.

Vidare 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 2012.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund och allmänna utgångspunkter	6
4.1	Bakgrund	6
4.2	Behovet av lagstiftning	8
4.3	Utgångspunkter för lagstiftning om kränkande fotografering	11
5	Ny lagstiftning mot kränkande fotografering	16
5.1	En ny straffbestämmelse mot kränkande fotografering i vissa fall	16
5.2	Försök och förberedelse	30
5.3	Åtalsbegränsning	31
5.4	Olaga förföljelse genom kränkande fotografering	31
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	32
7	Ekonomiska konsekvenser m.m.	33
8	Författningskommentar	33
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Skyddet för den personliga integriteten, Bedömningar och förslag SOU 2008:3	39
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag såvitt avser ändring i brottsbalken	49
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna SOU 2008:3	50
Bilaga 4	Sammanfattning av departementspromemorian Olovlig fotografering Ds 2011:1	51
Bilaga 5	Promemorian lagförslag	52
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna Ds 2011:1	54

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 4 kap. 4 b, 9 b och 11 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 4 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 b §¹

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör
1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,

2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,

3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,

4. hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 §,

5. ofredande enligt 4 kap. 7 §,

*6. kränkande fotografering
enligt 4 kap. 7 a §,*

6. sexuellt ofredande enligt
6 kap. 10 §,

*7. sexuellt ofredande enligt
6 kap. 10 §,*

7. skadegörelse enligt 12 kap.
1 § eller försök till sådant brott,

*8. skadegörelse enligt 12 kap.
1 § eller försök till sådant brott,*

8. åverkan enligt 12 kap. 2 §
första stycket, eller

*9. åverkan enligt 12 kap. 2 §
första stycket, eller*

9. överträdelse av kontaktförbud
enligt 24 § lagen (1988:688) om
kontaktförbud

*10. överträdelse av kontakt-
förbud enligt 24 § lagen
(1988:688) om kontaktförbud*

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad
kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i
högst fyra år.

7 a §

*Den som olovligen fotograferar
eller annars med tekniskt
hjälpmedel tar upp bild av någon
under förhållanden där den
fotograferade är särskilt utsatt
eller på ett sätt som är
påträngande eller dolt, döms, om
gärningen är ägnad att allvarligt
kränka den fotograferades
personliga integritet, för*

¹ Senaste lydelse 2011:485.

kränkande fotografering till böter eller fängelse i högst två år.

Till ansvar ska inte dömas om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Första stycket gäller inte den som fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon som ett led i en myndighets verksamhet.

9 b §²

Om någon anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att bryta telehemlighet på sätt som sägs i 8 § eller att utföra brott som sägs i 9 a §, dömes för förberedelse till sådant brott till böter eller fängelse i högst två år, om han ej är förfallen till ansvar för fullbordat brott.

Den som anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att bryta telehemlighet på sätt som anges i 8 § eller att utföra brott som anges i 7 a eller 9 a §, döms för förberedelse till sådant brott till böter eller fängelse i högst två år, om han eller hon inte gjort sig skyldig till fullbordat brott.

11 §³

Hemfridsbrott eller olaga intrång som ej är grovt, olovlig avlyssning som icke förövats å allmän plats eller förberedelse till sådant brott, ofredande som icke förövats å allmän plats eller intrång i förvar må åtalas av åklagare allenast om målsägande angiver brottet till åtal eller ock åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt. Detsamma skall gälla olaga tvång genom hot att åtala eller angiva annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande samt försök eller förberedelse till sådant brott.

Hemfridsbrott eller olaga intrång som inte är grovt, kränkande fotografering eller förberedelse till sådant brott, olovlig avlyssning som inte förövats på allmän plats eller förberedelse till sådant brott, ofredande som inte förövats på allmän plats eller intrång i förvar får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Detsamma gäller olaga tvång genom hot att åtala eller ange annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande samt försök eller förberedelse till sådant brott.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

² Senaste lydelse 1975:239.

³ Senaste lydelse 1975:239.

3 Ärendet och dess beredning

I april 2004 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att kartlägga och analysera den lagstiftning som rör den personliga integriteten, att överväga och föreslå eventuella ändringar i regeringsformens, förkortad RF, bestämmelse om skydd för den personliga integriteten samt att överväga om det behövs generell tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten och i så fall föreslå sådana bestämmelser (dir. 2004:51). Utredningen, som antog namnet Integritetsskyddskommittén, lämnade i mars 2007 delbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten, Kartläggning och analys (SOU 2007:22) och i januari 2008 slutbetänkandet Skyddet för den personliga integriteten, Bedömningar och förslag (SOU 2008:3). I slutbetänkandet lämnades bl.a. förslag till ett stärkt grundlagsskydd för den personliga integriteten, som har behandlats av regeringen i propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80). I slutbetänkandet föreslog kommittén vidare en ny bestämmelse om olovlig fotografering i brottsbalken. En sammanfattning av slutbetänkandet och dess lagförslag i denna del finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2008/675/L6).

Mot bakgrund av bl.a. de remissynpunkter som lämnats på Integritetsskyddskommitténs förslag har i departementspromemorian Olovlig fotografering (Ds 2011:1) frågan om straffansvar för integritetskränkande fotografering övervägts på nytt. I promemorian föreslås en i förhållande till kommitténs förslag annorlunda utformad straffbestämmelse om olovlig fotografering. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 4* respektive *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2011/512/L5). I detta lagstiftningsärende behandlar regeringen de förslag som lagts fram i departementspromemorian.

4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

4.1 Bakgrund

Fotografering eller filmning av enskilda personer som sker utan samtycke, i smyg eller när den enskilde befinner sig i t.ex. en privat eller utsatt situation kan orsaka allvarliga kränkningar av den enskildes personliga integritet. Skyddet vid sådana kränkningar har länge ansetts vara bristfälligt.

Frågan om hur skyddet mot kränkande fotografering ska utformas rymmer emellertid komplicerade avvägningar (fortsättningsvis används begreppet fotografering för både fotografering och filmning). Intresset av att skydda den personliga integriteten måste vägas mot andra befogade

samhällsintressen, såsom t.ex. hänsynen till yttrandefriheten och informationsfriheten.

Redan 1974 föreslog 1966 års integritetsskyddskommitté åtgärder för att komma till rätta med problemet med bl.a. smygfotoografering. Kommitténs förslag att införa straffbestämmelser om olovlig respektive otillbörlig fotoografering ledde dock inte till någon lagstiftning. Frågan om skydd för den enskildes integritet i samband med smygfotoografering och spridning av information har därefter utretts vid flera tillfällen.

2004 års Integritetsskyddskommitté

År 2004 tillkallade den dåvarande regeringen den ovan nämnda Integritetsskyddskommittén med uppdrag att bl.a. överväga om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten och i så fall lämna förslag till en sådan reglering (se avsnitt 3). I slutbetänkandet lämnades bl.a. förslag till en ny bestämmelse om olovlig fotoografering i brottsbalken.

Utredningen föreslog att den som olovligen fotoograferar någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn ska dömas för olovlig fotoografering till böter eller fängelse i högst två år, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna var försvarlig. Utredningen nämnde som exempel på vad som omfattas av straffansvaret den som är inomhus i den egna bostaden, den som befinner sig på en toalett, i ett omklädningsrum eller i en provhytt samt den som befinner sig på ett sjukhus för vård. Utredningen föreslog också att åtal för olovlig fotoografering ska få väckas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

De flesta remissinstanserna tillstyrkte eller hade inte något att erinra mot att det införs en bestämmelse som kriminaliserar fotoografering i vissa fall. Många instanser hade dock synpunkter på den föreslagna bestämmelsens utformning.

Vissa instanser ansåg att förslaget är alltför långtgående. En instans anförde att det var att sträcka kriminaliseringen för långt att i princip förbjuda all fotoografering utan samtycke i privata miljöer. Några remissinstanser ansåg att kriminaliseringen träffar många beteenden som ter sig tämligen harmlösa, t.ex. fotoografering av familj eller gäster i hemmiljö. Vidare ansåg några instanser att undantaget för försvarlig fotoografering är svårtolkat och riskerar att brista i förutsebarhet. Några framförde att det fortsatt måste vara möjligt att i brottsbekämpande syfte fotoografera och filma i situationer som i dag är tillåtna utan uttryckligt lagstöd.

Andra remissinstanser ansåg att förslaget är för snävt utformat. Några såg det som en brist att intensivt närgången fotoografering på allmänt tillgängliga platser lämnats utanför. Andra anförde att förbjuden fotoografering av den som blir mobbad eller misshandlad torde förekomma i minst lika hög grad på platser dit allmänheten har insyn. Några nämnde ett verkligt fall där fotoografering skett in under en kvinnas kjol i en butik och straffansvar inte kom i fråga, eftersom kvinnan inte uppfattat fotoograferingen. Dessa remissinstanser menade därför att kriminaliseringen bör omfatta fotoografering av den som befinner sig i en

situation där det får anses kränkande att bli avbildad, oavsett om han eller hon befinner sig i sitt hem eller på allmän plats.

Några remissinstanser avstyrkte en kriminalisering. Skälen för det var i huvudsak följande. I många fall kan allvarliga missförhållanden i samhället inte avslöjas och dokumenteras utan användning av okonventionella journalistiska metoder, som t.ex. användning av dold kamera. Den föreslagna straffbestämmelsen innebär att fotografen tvingas göra komplicerade straffrättsliga bedömningar, ofta på kort tid. Bestämmelsen är inte förutsebar och skulle få en påtagligt hämmande effekt på den undersökande journalistiken och nyhetsrapporteringen i medier som är grundlagsskyddade enligt tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, förkortad YGL. Förslaget innebär att ansvaret på dessa grundlagars områden flyttas från utgivaren till den enskilde fotografen.

Vissa remissinstanser ansåg att det bör övervägas att kriminalisera även spridning av bilder som tagits i strid med det nya förbudet mot fotografering. Flera av dessa instanser hävdade att spridningen ofta utgör en större integritetskränkning än anskaffningen.

Integritetsskyddskommitténs förslag i denna del har inte lett till några författningsändringar. Remisskritiken mot utredningens förslag och de ovan nämnda avgränsningssvårigheterna aktualiserade frågan om inte det ovan nämnda problemet med integritetskränkande fotografering bör angripas på ett annat sätt än det som utredningen föreslagit. Mot denna bakgrund har det inom Justitiedepartementet utarbetats en departementspromemoria, Olovlig fotografering (Ds 2011:1), med en i förhållande till kommitténs förslag annorlunda utformad straffbestämmelse om olovlig fotografering.

4.2 Behovet av lagstiftning

Den tekniska utvecklingen

Den tekniska utvecklingen har inneburit helt nya möjligheter att med olika typer av hjälpmedel fotografera på snart sagt vilken plats som helst, när som helst och under vilka förhållanden som helst. Bilder kan enkelt beskådas i direkt anslutning till att de tas, och med hjälp av digital utrustning kan de ges en omedelbar och omfattande spridning via mobiltelefoner och internet. Tekniken är dessutom lättillgänglig. Detta är en utveckling som gagnar informations- och yttrandefriheten och som berikar människors liv. Samtidigt har utvecklingen skapat nya förutsättningar att missbruka tekniken.

Rättspraxis visar att skyddet är bristfälligt

I svensk rätt finns inte något *generellt* förbud mot kränkande fotografering av en enskild person. Ett visst skydd mot kränkande fotografering ger bestämmelsen om ofredande i 4 kap. 7 § brottsbalken, som skyddar enskilda mot olika former av hänsynslöst beteende. För att bestämmelsen om ofredande ska vara tillämplig när en person utsätts för

fotografering har ansetts krävas att denne dels har varit medveten om fotograferingen, dels verkligen har blivit störd av förfarandet.

Vidare innebär bestämmelsen om sexuellt ofredande i 6 kap. 10 § andra stycket brottbalken ett skydd mot kränkande fotografering i vissa fall. Bestämmelsen tar, i denna del, sikte på den som genom handlande ofredar en person på ett sätt som är ägnat att kränka dennes sexuella integritet. Enligt 2008 års sexualbrottsutredning torde det redan enligt dagens lagstiftning kunna komma ifråga att bedöma situationer där en person på ett sexuellt kränkande sätt har filmat eller fotograferat en annan person i smyg som ett sexuellt ofredande (se SOU 2010:71, Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag, s. 382). Frågan om dold fotografering i vissa fall skulle kunna omfattas av bestämmelsen om sexuellt ofredande har emellertid varit föremål för olika uppfattningar i rättspraxis.

Bestämmelserna om barnpornografibrott och olaga våldsskildring i 16 kap. 10 a och c §§ brottbalken erbjuder också ett visst skydd genom att de förbjuder bl.a. dels skildring i bild av barn i pornografiska situationer respektive av sexuellt våld eller tvång eller grovt våld mot människor, dels spridning av sådana bilder.

I vissa fall kan vidare, beroende på omständigheterna, såsom hur fotograferingen har skett och vilken typ av utrustning som har använts, fotograferingen vara straffbar som brott mot lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning eller brott mot personuppgiftslagen (1998:204).

Andra bestämmelser som i viss mån begränsar den generella rätten att fritt fotografera och filma finns i t.ex. 27 kap. rättegångsbalken. Dessa bestämmelser reglerar i vissa avseenden användningen av fasta filmkameror men berör inte handmanövrerade kameror.

Som en jämförelse kan nämnas att svensk rätt innehåller ett skydd mot dold avlyssning. Enligt 4 kap. 9 a § brottbalken kan den dömas för olovlig avlyssning som olovligen med tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud, i hemlighet avlyssnar eller upptar 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. Vidare är förberedelse till olovlig avlyssning straffbelagt enligt 4 kap. 9 b § brottbalken.

I rättspraxis har prövats ett antal fall där domstolarna har haft att bedöma fotografering i för de drabbade privata eller utsatta situationer. Det har bl.a. gällt filmning av samlag av ena parten utan den andra partens samtycke och vetskap, fotografering och filmning av en person när han sexuellt berörde sin sovande flickvän, smygfilmning av annan i ett badrum samt filmning och avlyssning i smyg av en tidigare partner med ny partner i bostaden i sexuella situationer. I dessa fall har inte kunnat dömas till ansvar för själva fotograferingen eller filmningen, bl.a. eftersom ansvar för ofredande har ansetts förutsätta att den fotograferade uppfattat fotograferingen. Däremot har i några fall kunnat dömas för förtal vad avser spridning av bilderna, olovlig avlyssning såvitt avser ljudupptagning eller för annat brott, t.ex. hemfridsbrott, i anslutning till fotograferingen. Högsta domstolen har påtalat att själva filmningen i vissa fall lika fullt kan vara djupt integritetskränkande och i några fall har domstolarna gett uttryck för uppfattningen att straffskyddet är bristfälligt

(jfr t.ex. rättsfallen NJA 1992 s. 594, 1996 s. 418 och 2008 s. 946). Regeringen delar denna uppfattning. Fotografering i sådana situationer kan vara kränkande för den fotograferade oavsett om han eller hon är medveten om fotograferingen, eller får vetskap om denna först efteråt. Den drabbade kan också känna obehag på grund av att någon förfogar över en integritetskänslig bild av honom eller henne.

Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen

Till detta ska läggas det förhållandet att rätten till respekt för privatlivet har ett starkt skydd enligt artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt Europadomstolens praxis avseende denna rättighet. Rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8.1 innefattar bl.a. en principiell rätt till självbestämmande i fråga om information om privata förhållanden och en rätt att bli lämnad i fred. Denna rätt inbegriper även ett skydd mot att bli fotograferad eller avlyssnad. Skyddet omfattar personer när de utövar aktiviteter som hör till privatlivet oavsett var dessa aktiviteter utspelar sig och omfattar även s.k. offentliga personer.

Bestämmelsen innebär primärt att staten ska avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Av Europadomstolens praxis följer emellertid även att staten har en positiv förpliktelse att vidta rimliga åtgärder, t.ex. lagstifta om straffrättsliga påföljder, för att skydda den enskildes privata sfär i relation till andra enskilda.

Rätten till respekt för privatlivet är inte absolut. Åtnjutandet av denna rättighet får dock enligt artikel 8.2 inte inskränkas av offentlig myndighet annat än med stöd av lag och under förutsättning att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till något eller några av de i artikeln särskilt angivna ändamålen, t.ex. skydd för andra personers fri- och rättigheter.

En sådan rättighet som kan föranleda inskränkningar är den i artikel 10 skyddade yttrandefriheten. När intrång sker i privatlivet genom t.ex. fotografering eller avlyssning, ska en avvägning göras mellan rätten till privatliv och de olika motstående intressen som finns för att åtgärden ska anses vara tillåten. Enligt regeringens mening kan det ifrågasättas om svensk rätt, när det gäller kränkande fotografering av enskilda personer, ger uttryck för en i alla hänseenden rimlig avvägning mellan intresset av att skydda den personliga integriteten å ena sidan och intresset av att skydda yttrande- och informationsfriheten å den andra.

Nordisk utblick

I våra nordiska grannländer finns bestämmelser som i vissa fall förbjuder oberättigad eller kränkande fotografering eller fotografering som skett i hemlighet. I *Danmark* finns en straffbestämmelse som uppställer förbud mot att oberättigat fotografera eller med hjälp av kikare eller annan apparat iakta en person som befinner sig på en ”icke fritt tillgänglig plats”. I *Finland* är det straffbart både att observera och att avbilda någon med hjälp av teknisk anordning såsom kikare och kamera. Skyddet i

Finland är avgränsat till platser som omfattas av regler om hemfridsbrott eller som annars är särskilt skyddsvärda. Till skillnad från vad som gäller i Danmark krävs att handlingen medfört en integritetskränkning. I *Norge* finns bl.a. dels straffbestämmelser som tar sikte på vissa fall av kameraövervakning, dels bestämmelser som innebär förbud att fotografera i situationer som har direkt med rättegångar och lagföring att göra, om inte den avbildade gett sitt samtycke. Filmer som är tagna olovligen eller på ett otillbörligt sätt accepteras i regel inte som bevis.

4.3 Utgångspunkter för lagstiftning om kränkande fotografering

Skyddet för yttrande- och informationsfriheten

Grundläggande bestämmelser om yttrande- och informationsfriheten finns i RF. När det gäller tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa andra medier, t.ex. ljudradio och television och liknade överföringar samt film, gäller bestämmelserna i TF och YGL. Yttrande- och informationsfriheten har även ett skydd i Europakonventionen.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (yttrandefrihet) och en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfrihet). Yttrande- och informationsfriheterna enligt RF är inte absoluta. Dessa friheter får begränsas genom lag eller – när det gäller uppgifter som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av allmän tjänsteplikt – efter bemyndigande i lag (2 kap. 20 § RF). En begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

Av 2 kap. 23 § RF följer att yttrande- och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. enskilds anseende och privatlivets helgd. Vid bedömning av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Av 2 kap. 19 § RF följer vidare att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

I TF och YGL ges tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i vissa medier, bl.a. radio och tv, ett särskilt starkt skydd. Dessa grundlagar bygger på vissa grundläggande principer, bl.a. ensamansvaret med meddelarskydd och en särskild brottskatalog. Ensamansvaret innebär att bara en person är straffrättsligt ansvarig för innehållet i en skrift eller ett annat medium som omfattas av grundlagarna. Ansvaret bärs i första hand av en utgivare. Utgivaren ska ha befogenhet att bestämma över skriftens eller sändningens innehåll så att inget förs in mot hans eller hennes vilja. Innehållet kan endast beivras när det avser ett

sådant brott som räknas upp i brottskatalogen (tryck- respektive yttrandefrihetsbrott). Ett beivrande enligt vanlig lag kan dock ske om innehållet faller utanför grundlagarnas tillämpningsområden.

Meddelarskyddet omfattar meddelar- och anskaffarfrihet, rätt till anonymitet och efterforskningsförbud och innebär i huvudsak följande. Upphovsmannen till en framställning är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller den som har framträtt i en sändning eller den som har lämnat en uppgift eller en bild för offentliggörande. De som tar del i tillkomsten eller spridningen av något som är avsett att ingå i ett grundlagsskyddat medium har tystnadsplikt och får inte röja sina källor. Efterforskningsförbudet innebär att det allmänna inte får efterforska anonyma upphovsmän eller meddelare såvida detta inte är möjligt med stöd av TF och YGL. 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). Anskaffaren har under dessa omständigheter, med vissa undantag som räknas upp i 7 kap. 3 § andra stycket TF och 5 kap. 3 § andra stycket YGL, ansvarsfrihet.

Anskaffarfriheten får dock i viss utsträckning inskränkas genom lag. Av 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL följer att föreskrifter om ansvar och ersättningsskyldighet avseende *det sätt på vilket uppgiften anskaffats* får meddelas i lag. Skyddet för uppgiftsinhämtande i publiceringssyfte går alltså inte så långt att brottsliga metoder som används vid uppgiftsinhämtandet inte skulle kunna bestraffas. Om en uppgift anskaffats genom t.ex. inbrott kan anskaffaren fällas till ansvar för detta brott, även om de inhämtade uppgifterna senare publiceras i ett grundlagsskyddat medium. Det är däremot inte möjligt att med stöd av detta undantag förbjuda inhämtande av viss information, t.ex. information om personer av en viss kategori, för publicering eller offentliggörande i ett grundlagsskyddat medium.

Yttrandefriheten värnas, som nämnts ovan, även av Europakonventionen. Enligt artikel 10 i konventionen har var och en rätt till yttrandefrihet, vilken innefattar en rätt till åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna rättighet är dock inte absolut. Utövandet av yttrandefriheten får enligt artikel 10.2 underkastas bl.a. villkor, inskränkningar och straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn bl.a. till annans goda namn och rykte eller rättigheter. Det innebär att rätten till yttrandefrihet ibland måste vika till förmån för skyddet av respekten för enskildas privatliv. Vid bedömningen av om en inskränkning i yttrandefriheten är proportionerlig måste en avvägning göras mellan intresset av yttrandefrihet och den enskildes intresse av att information om honom eller henne skyddas mot intrång t.ex. i form av ärekränkning.

En kriminalisering måste vara förenlig med yttrande- och informationsfriheten

Ett generellt straffsanktionerat förbud mot att anskaffa information genom kränkande fotografering i vissa fall innefattar en inskränkning av både informationsfriheten och yttrandefriheten, eftersom informationen inte får anskaffas och därmed inte heller kan förmedlas till andra. Ett sådant förbud riktar sig 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 dessa friheter å andra sidan.

Syftet med ett förbud mot kränkande fotografering i vissa fall är att skydda enskildas personliga integritet. Detta är ett sådant ändamål som enligt både 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, som nämnts ovan, 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.

Det anförda innebär att kriminaliseringen som utgångspunkt måste avgränsas så att sådan fotografering som sker i syfte att publicera uppgifter, särskilt när avsikten är att detta ska ske i grundlagsskyddade medier, begränsas bara när det är nödvändigt med hänsyn till motstående integritetsintressen och när allmänintresset i en publicering framstår som mycket litet.

Med denna utgångspunkt anser regeringen att den enskilde som huvudregel måste tåla att bli fotograferad. Straffansvaret måste därför begränsas till de allvarliga fallen och gälla sådan integritetskränkande fotografering som inte ska behöva tålas. Vidare måste det finnas möjlighet att i undantagssituationer undgå straffansvar i enskilda fall.

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

Bestämmelserna i 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL ger som ovan nämnts möjlighet att i lag meddela föreskrifter om ansvar för *det sätt på vilket uppgifter anskaffas*. Dessa bestämmelser ger enligt regeringens mening utrymme för att begränsa rätten att anskaffa uppgifter genom kränkande fotografering. Det förutsätts dock att regleringen inte utformas så att tillämpningsområdet avgränsas med utgångspunkt från innehållet i bilder och filmer. Det är själva förfaringssättet som ska stå i fokus. Det är också av vikt att en sådan reglering inte obefogat hindrar t.ex. nyhetsförmedling och samhällsinformation. Regleringen är, som närmare utvecklas nedan, tänkt att träffa endast de mest klandervärda fallen. Vidare är tanken att undantag från regleringen ska gälla för försvarlig fotografering i vissa

fall (se avsnitt 5.1). Under sådana förhållanden torde fotografering som sker i syfte att publicera bilderna i ett grundlagsskyddat medium inte påverkas annat än i mycket begränsad omfattning.

I sammanhanget kan påpekas att även om en fotograf, en journalist eller någon annan skulle göra sig skyldig till kränkande fotografering vid anskaffande av viss information har han eller hon meddelarfrihet och rätt till anonymitet. Det är vidare viktigt att understryka att utgivarens ensamansvar inte påverkas av en kriminalisering av kränkande fotografering med de utgångspunkter som redovisats ovan. Det är alltså fortfarande bara en person, i första hand en utgivare, som är straffrättsligt ansvarig för innehållet i en skrift eller ett annat medium som omfattas av grundlagarna.

Även med hänsyn till det sagda kan diskuteras om det vore ett alternativ att från en straffbestämmelse om kränkande fotografering göra ett generellt undantag för sådan fotografering som sker i syfte att publicera bilden i ett grundlagsskyddat medium. Enligt regeringens mening är det dock svårt att avgränsa ett sådant undantag eftersom var och en som fotograferar kan anföra att syftet är publicering i ett grundlagsskyddat medium. Det skulle således påtagligt urholka det skydd för privatlivet som ett förbud mot kränkande fotografering avser att tillgodose. Även journalister och andra som söker material för publicering bör därför omfattas av bestämmelsen om förbud mot kränkande fotografering i de fall intresset av information är litet samtidigt som intresset av skydd för enskildas personliga integritet är stort. En annan sak är att reglerna om meddelarfrihet och efterforskningsförbud begränsar möjligheterna att utreda brott och att lagföra en fotograf. På motsvarande sätt förhåller det sig emellertid redan i dag i andra situationer när anskaffningen har skett med brottsliga metoder. Regeringen anser alltså att det saknas bärande skäl för att generellt undanta fotografering som sker i syfte att publicera bilder i ett grundlagsskyddat medium från ett straffansvar.

Sammanfattningsvis är det regeringens uppfattning att en kriminalisering av kränkande fotografering, i enlighet med de redovisade utgångspunkterna, är förenlig med RF och Europakonventionen. En sådan kriminalisering, som tar sikte på sättet för anskaffande, måste vidare anses förenlig med anskaffarfriheten och de övriga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter som gör sig gällande på TF:s och YGL:s områden.

En kriminalisering ska endast omfatta allvarliga kränkningar av den personliga integriteten

Enligt regeringens mening fordrar en kriminalisering av ett beteende som tidigare har varit straffritt mycket starka skäl (jfr prop. 1994/95:23 s. 55 och 1994/95:JuU2 s. 6 f.). Regeringen anser att sådana skäl finns när det gäller situationer där det närmast ter sig stötande för rättskänslan att en persons integritet inte respekteras. Det gäller bl.a. fall där en person befinner sig i en sådan utsatt situation att det är uppenbart att han eller hon bör lämnas i fred. De skador som uppkommer för dem som drabbas kan i sådana fall vara påtagliga, i en del fall irreparabla. Enbart

ekonomisk gottgörelse kan inte anses ge ett tillräckligt skydd för den som mot sin vilja fotograferats i exempelvis skymfliga eller förnedrande situationer, utan möjlighet att påverka hur bilderna senare hanteras.

Som anförts ovan är det regeringens utgångspunkt att information måste så fritt som möjligt kunna anskaffas med hjälp av kameror och annan liknande utrustning. En straffbestämmelse mot kränkande fotografering måste därför ges en så restriktiv utformning att den blir tillämplig endast i situationer då det framstår som verkligt angeläget att undvika eller beivra intrång i den personliga integriteten och där behovet av rättsskydd är särskilt stort. Det gäller, enligt regeringens mening, fotografering som sker olovligen och som är ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet.

Frågan om ytterligare straffrättsligt skydd mot spridning av bilder bör inte tas upp i detta sammanhang

Spridning av bilder som har tagits i strid med ett förbud mot kränkande fotografering i vissa fall kan innebära allvarliga kränkningar av enskildas personliga integritet. Teknikutvecklingen ger möjlighet till både snabb och omfattande spridning och bilder som väl satts i omlopp kan spridas gång på gång. Tekniken är dessutom förhållandevis billig och enkel och därmed allmänt tillgänglig. Det kan därför övervägas om ett förbud mot kränkande fotografering bör förenas med en ny bestämmelse som kriminaliserar spridning av bilder som tagits i strid med förbudet.

Vid bedömning av denna fråga bör till en början beaktas att ett straffsanktionerat förbud mot kränkande fotografering i sig kommer att begränsa spridningen av integritetskränkande bilder. Det kan vidare konstateras att redan enligt gällande ordning kan straffansvar komma i fråga för en fotograf eller någon annan som sprider integritetskänsliga bilder. Ansvar för *förtal* kan följa oavsett om förtålet sker i ett grundlagsskyddat medium eller i ett annat sammanhang och kommer i vissa fall att kunna dömas ut när någon sprider den typ av bilder som ska omfattas av straffansvaret för kränkande fotografering. Bestämmelsen om förtal har också, som framgått ovan, tillämpats av domstolarna vid spridning av integritetskänsliga bilder, t.ex. när en person utan sin partners vetskap filmat ett samlag mellan dem båda och visat filmen för andra. Under vissa begränsade förutsättningar kan spridning av bilder som innehåller känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om någons sexualliv, också vara straffbar som *brott mot personuppgiftslagen*. Spridning är vidare kriminaliserad när det gäller skildringar av barn i pornografiska bilder och skildringar av sexuellt våld eller tvång (*barnpornografibrott* och *olaga våldsskildring*).

Yttrandefrihetskommittén har i uppdrag bl.a. att överväga om det generella skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas och vilka effekter detta i så fall skulle få för tryck- och yttrandefriheten. Övervägandena ska ske mot bakgrund av att internet har ökat möjligheterna att ge känslig information stor spridning och att internetpubliceringar till stor del faller utanför de självsanerande etiska regler som finns på pressens område samt med hänsyn till utvecklingen av skyddet för privatlivet respektive yttrandefriheten enligt

Europakonventionen (dir. 2003:58, 2007:76, 2008:42, 2011:69 och 2011:105). Kommittén är oförhindrad att föreslå begränsningar i den nuvarande regleringen av friheten att sprida information både när det gäller grundlagsskyddade medier och när det gäller andra former för spridning. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2012.

Regeringen vill inte föregripa de eventuella överväganden som Yttrandefrihetskommittén kan komma att göra när det gäller frågan om ett behov av att åstadkomma ett stärkt integritetsskydd vid publicering och annan spridning av uppgifter om enskilda. Det finns därför inte skäl att i detta lagstiftningsärende närmare överväga även frågan om kriminalisering av spridning av sådana bilder som har tagits i strid med den nya straffbestämmelsen.

5 Ny lagstiftning mot kränkande fotografering

5.1 En ny straffbestämmelse mot kränkande fotografering i vissa fall

Regeringens förslag: En ny straffbestämmelse införs i 4 kap. brottsbalken. Bestämmelsen ska omfatta den som olovligen fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt eller på ett sätt som är påträngande eller dolt, om gärningen är ägnad att allvarligt kränka den fotograferades personliga integritet. Straffet ska vara böter eller fängelse i högst två år. Brottet ska benämnas *kränkande fotografering*. Till ansvar ska inte dömas om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. Bestämmelsen ska inte gälla den som fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon som ett led i en myndighets verksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer endast delvis med regeringens. I promemorian föreslås en annorlunda avgränsning av det straffbara området på så sätt att bestämmelsen dels föreslås omfatta fotografering på vissa angivna platser, dels fotografering som sker på ett s.k. närgånget sätt. Utformningen av det s.k. kränkingsrekvisitetet skiljer sig också åt. Vidare föreslås i promemorian att brottet ska benämnas *olovlig fotografering* samt att straffskalan ska vara böter eller fängelse i högst ett år. Även i övrigt är lagtexten något annorlunda utformad. Slutligen skiljer sig förslaget i fråga om bestämmelsens placering.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän, Göteborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Ekobrottsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Försvarsmakten, Länsstyrelsen i Västerbotten, Myndigheten för radio och tv, Sveriges Kommuner och Landsting, Polisförbundet och Statens medieråd*, har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot promemorians förslag. Vidare har ett antal remissinstanser, t.ex. *Svea hovrätt, Helsingborgs tingsrätt, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen*,

Kriminalvården och *Datainspektionen*, tillstyrkt förslaget i huvudsak men förordat vissa förtydliganden eller förändringar i den föreslagna straffbestämmelsen. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Sveriges Radio*, *Sveriges Television*, *TV4*, *Svenska Journalistförbundet*, *Svenska Fotografers Förbund (SFF)*, *Bildleverantörernas Förening (BLF)*, *Konstnärernas Riksorganisation* och *Sveriges Konsthantverkare och Industriformgivare (KRO och KIF)* samt *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, har avstyrkt förslaget, främst därför att det enligt deras mening kommer i konflikt med den grundlagsskyddade yttrande- och informationsfriheten. *Yttrandefrihetskommittén* och *Sveriges advokatsamfund* har ansett att det kan finnas skäl att avvakta med lagstiftning så att förslaget kan beredas gemensamt med ett förslag som kommittén kan komma att lägga fram. – Beträffande kravet på olovlighet, har bl.a. *Tullverket*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Sveriges Radio* och *TV4* pekat på svårigheter i fråga om att bedöma och bevisa om ett s.k. tyst samtycke har funnits. – Vad gäller kravet att fotograferingen har skett på ett sätt som varit ägnat att kränka, i vissa fall allvarligt kränka, den enskildes personliga integritet, i vissa fall som privatperson, har *Svea hovrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anført att det bör övervägas om straffansvaret genomgående bör begränsas till allvarliga kränkningar av den personliga integriteten. Vidare har en del remissinstanser bl.a. *Åklagarmyndigheten*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Sveriges Radio*, *BLF* och *SFF* pekat på svårigheter när det gäller att bestämma kränkingsrekvisitets innebörd, såväl vari en typisk kränkning består, som skillnaden mellan en kränkning och en allvarlig kränkning. – Beträffande det s.k. platsrekvisitet, dvs. fotografering på vissa platser (bostad samt toalett, omklädningsrum och annat liknande utrymme), har *Justitiekanslern* bl.a. anført följande. Det finns flera platser jämförbara med dem som räknas upp i promemorian, t.ex. vistelse på ett sjukhus. Det kan därför ifrågasättas om gränsdragningen är så klar som bör krävas vid strafflagstiftning och om inte de fall då integritetsskyddet ska gälla avgränsas bättre med ett rekvisit som anknyter till situation och omständigheter och inte till plats. Den nu valda ordningen riskerar att skapa osakliga skillnader mellan fall som måste anses lika straffvärda. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *SFF* har påtalat att det kan vara svårt att bestämma vad som omfattas av ”annat liknande utrymme” samt att det kan uppkomma gränsdragningsproblem i fråga om innebörden av att ”befinna sig i en bostad”. – Beträffande det s.k. situationsrekvisitet, dvs. fotografering i vissa situationer oavsett plats, har bl.a. *Åklagarmyndigheten*, *Tullverket* och *Svenska Journalistförbundet* efterlyst vägledning i fråga om vad som avses med påträngande och närgående fotografering. *Åklagarmyndigheten* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* har påtalat att ”påträngande” och ”närstående” är synonymer. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* har anført att det vore mer ändamålsenligt att använda ordet störande i stället för påträngande för att förhindra eventuella misstolkningar. *Åklagarmyndigheten* har vidare bl.a. anført att dessa rekvisit inte närmare definieras i lagstiftningen, att detta kan förutsättas medföra avsevärda tillämpningsproblem samt brister i förutsebarhet vilket innebär problem

från ett legalitetsperspektiv. En lösning skulle kunna vara att bestämmelsen avgränsas till att avse vissa väl definierade situationer, så att det t.ex. träffar olovlig fotografering av någons könsorgan eller annan del av kroppen som den avfotograferade normalt skyler när han eller hon vistas bland andra. *Helsingborgs tingsrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har ansett att det är oklart om s.k. paparazzijournalistik omfattas av förslaget. Helsingborgs tingsrätt har föreslagit att ”eller sker systematiskt” införs i bestämmelsen. – De flesta remissinstanser som har uttalat sig om undantaget för försvarlig fotografering har ansett att ett sådant undantag är nödvändigt. Några har dock efterlyst preciseringar och förtydliganden. *Helsingborgs tingsrätt*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Justitiekanslern*, *Rikspolisstyrelsen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Ytrandefrihetskommittén*, *Sveriges Television*, *TV4* och *SFF* har pekat på att det är vagt utformat och därmed kan bli svårtillämpbart samt att tillämpningsområdet närmare bör belysas. *Sveriges Television* och *TV4* har anfört att detta inte kan anses acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt. *TV4* har därutöver anfört att fotografier och bildupptagningar inte bara utgör ett led i anskaffandet av information utan att bilden i sig kan vara journalistiken. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har bl.a. anfört följande. Den föreslagna ordningen innebär att kriterierna för försvarlighetsbedömningen blir helt avgörande för om och när fotografering i samband med t.ex. nyhetsförmedling och annan undersökande verksamhet är straffbar eller inte. Det faktum att andra straffrättsliga bestämmelser innehåller försvarlighetsrekvisit ger ingen vägledning för var gränserna går i de nu aktuella fallen. En hänvisning till en ”helhetsbedömning” är vidare alltför intetsägande. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *SFF*, *KRO* och *KIF* har pekat på problem när det gäller kränkande fotografering som låter sig försvaras av konstnärliga hänsyn. Hovrätten har ifrågasatt att kränkande fotografering ska kunna anses försvarlig när den skett i konstnärligt syfte eller i undervisning. Förvaltningsrätten har, liksom *SFF*, *KRO* och *KIF*, ansett att svårigheter kan komma att uppstå när rättsväsendet ska bedöma vad som utgör konst samt ta ställning till frågan om konstnärliga hänsyn väger tyngre än intresset av att skydda den personliga integriteten. *KRO* och *KIF* har dessutom menat att den konstnärliga hänsynen kan avgöras först i efterhand och inte när bilden tas. *Svenska Journalistförbundet* och *TCO* har bl.a. påtalat att varken yrkesfotograf eller journalist är någon skyddad titel, att fotograferingsrätten bygger på den grundlagsenliga yttrande- och informationsfriheten och tillkommer alla enskilda individer samt att det är oklart om det föreslagna undantaget medför skydd för amatörfotografer. – *BLF* har uttalat sig om undantaget för fotografering som ett led i en myndighets verksamhet och anfört att det inte är rimligt att myndigheter ska undgå straffansvar. – När det gäller den föreslagna straffskalan har *Svea hovrätt* anfört bl.a. att olovlig fotografering har ett mycket nära samband med olovlig avlyssning, att olika straffskalor för de båda brotten kan medföra tillämpningssvårigheter och utgöra en brist vad gäller förutsebarhet samt att straffskalan därför i stället bör motsvara den som gäller för brottet olovlig avlyssning, dvs. böter eller fängelse i högst två år. – Beträffande brotsrubriceringen har bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Konstnärliga och Litterära yrkesutövares*

Samarbetsnämnd pekat på att rubriceringen ”olovlig fotografering” inte rätt förefaller sammanfatta vad lagförslaget avser att kriminalisera. De har därför i stället förespråkade rubriceringen ”kränkande fotografering”.

Skälen för regeringens förslag

Fotograferingsbegreppet

En kriminalisering av kränkande fotografering i vissa fall bör enligt regeringens mening vara generell och teknikneutral, dvs. omfatta såväl fotografering som filmning, oavsett vilken teknik som används. Bestämmelsen bör därför, som föreslagits i promemorian, utformas så att den omfattar fotografering eller annan upptagning av bild med tekniskt hjälpmedel. Med detta begrepp avses upptagning av både stillbilder, som fotografier, och rörliga bilder, t.ex. filmer och videogram. Det saknar betydelse om bildupptagningen sker med analog eller digital teknik. Regeringen anser att rekvisitet väl beskriver vad som omfattas av begreppet, dvs. all bildupptagning, oavsett teknik.

Den som fotograferar är gärningsman. Även andra personer som medverkar till fotograferingen ska kunna träffas av straffansvar enligt medverkansbestämmelserna (23 kap. 4 § brottsbalken).

Fotograferingen ska avse en annan levande människa. Vad som straffbeläggs är själva fotograferandet. Något krav på att den fotograferade kan identifieras uppställs inte. En annan sak är att det i praktiken oftast torde krävas för att kunna bevisa ett brott. *Helsingborgs tingsrätt* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* har ansett att det bör övervägas om inte fotografering av avlidna i vissa fall bör omfattas av straffansvar. Avlidnas personliga integritet kan emellertid inte kränkas. Även om närstående till en avliden kan uppleva sig kränkta om fotografering sker av den avlidna ser regeringen för närvarande ingen anledning att överväga kriminalisering av sådan fotografering.

Fotograferingen måste ske olovligen

En grundläggande förutsättning för att fotografering i vissa fall bör vara straffbar är, som anförts i promemorian, att den sker olovligen. Det innebär att fotografering som sker med samtycke inte omfattas av kriminaliseringen. På motsvarande sätt förhåller det sig med fotografering som sker med stöd av bestämmelser som uttryckligen tillåter fotografering utan den fotograferades samtycke. Inte heller sådan fotografering omfattas alltså av den föreslagna bestämmelsen.

Samtycke lämnas av den som är behörig att förfoga över intresset av att värna den enskilde mot fotografering. Oftast är detta den person som är tänkt att fotograferas. *Sveriges Radio* har pekat på frågan om vem som är behörig att lämna samtycke för ett barns räkning. Frågor om verkan av samtycke från personer som saknar full rättshandlingsförmåga, t.ex. barn, och från deras företrädare är inte speciella för kränkande fotografering utan får bedömas i enlighet med vad som i allmänhet gäller. Det innebär bl.a. att en underårig eller en person med nedsatt beslutsförmåga kan lämna samtycke till kränkande fotografering förutsatt att han eller hon är

tillräckligt mogen och kapabel att förstå innebörden av samtycket. Vårdnadshavare företrädare bara barnet i sådana frågor som rör vården och som syftar till att uppnå barnets bästa. Det är i stort sett aldrig förenligt med ett barns bästa att barnet fotograferas på ett sätt som typiskt sett är kränkande och man får utgå från att vårdnadshavare inte heller tillåter sådan fotografering. Frågan om en vårdnadshavares samtycke till fotografering kan dock aktualiseras då barnet är föremål för vård och fotograferingen är motiverad av medicinska skäl. Ett giltigt samtycke bör i princip endast kunna lämnas när det är medicinskt motiverat ur det enskilda barnets perspektiv att barnet fotograferas. Är barnet äldre kan det krävas att också barnet samtycker. Frågan berörs närmare i författningskommentaren (se avsnitt 8). Samtycket måste vidare vara frivilligt och ges med full insikt om de förhållanden under vilka fotograferingen sker. Det räcker med ett tyst samtycke för att en fotografering ska falla utanför det straffbara området. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Sveriges Radio* har anfört att det kan vara svårt att bedöma och bevisa om s.k. tyst samtycke har förelegat. Enligt regeringens mening är denna farhåga överdriven. Ett tyst samtycke behöver inte manifesteras på något sätt, men om saken kommer under rättslig prövning och saken förnekas, får dock krävas något som tyder på att samtycke förelegat. Utrymmet för tyst samtycke till kränkande fotografering är med hänsyn till att det för straffansvar ska krävas att fotograferingen är ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet begränsat.

Bestämmelser som i vissa fall uttryckligen tillåter fotografering utan den fotograferades samtycke finns t.ex. i 27 kap. rättegångsbalken (hemlig kameraövervakning) och lagen om allmän kameraövervakning. Fotografering som sker i enlighet med dessa bestämmelser sker alltså inte olovligt. I sammanhanget kan nämnas att 2008 års kameraövervakningsutredning i betänkandet En ny kameraövervakningslag (SOU 2009:87) har föreslagit att kameraövervakning som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur ska undantas från den lag som reglerar allmän kameraövervakning. Enligt utredningen bör sådan kameraövervakning regleras i annan särskild ordning, t.ex. genom ett straffrättsligt skydd mot olovlig fotografering i brottsbalken. Betänkandet har remitterats och bereds nu vidare inom Regeringskansliet.

För att kriminaliseringen inte ska omfatta fotografering som sker med samtycke eller annars med uttryckligt författningsstöd föreslår alltså regeringen, i likhet med promemorian och Integritetsskyddskommittén, att det för straffansvar ska uppställas ett krav på att fotograferingen sker olovligt.

Straffansvaret ska endast omfatta fotografering där den fotograferade är särskilt utsatt eller som är påträngande eller dold

För att en kriminalisering ska kunna avgränsas till sådan integritetskränkande fotografering som inte ska behöva tålas är det enligt regeringens uppfattning nödvändigt att begränsa straffansvaret till fall där behovet av rättsskydd är särskilt stort.

Ett sätt att åstadkomma en sådan avgränsning är, som föreslagits i promemorian, att ta sikte på fotografering som sker på vissa angivna platser. I promemorian har föreslagits att straffbestämmelsen ska omfatta fotografering av någon som befinner sig inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller i ett annat liknande utrymme. Som skäl för det har bl.a. anförts att det i de fallen är fråga om en plats som tillhör den enskildes särskilt privata miljö eller som annars är avsedd för särskilt privata förhållanden.

Enligt regeringens mening har ett sådant resonemang visst fog för sig. Som bl.a. *Svea hovrätt*, *Justitiekanslern*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* och *SFF* har påtalat riskerar emellertid en sådan avgränsning att ge upphov till tillämpningsproblem av olika slag. Att i lagtexten räkna upp några utvalda platser som tillhör den enskildes särskilt privata miljö eller som annars är avsedda för särskilt privata förhållanden kan för det första medföra problem ur ett legalitetsperspektiv. Det finns flera platser som i sak är jämförbara med dem i promemorians förslag men som inte skulle omfattas av förslaget. Det torde t.ex. vara lika kränkande att bli fotograferad under en vistelse på sjukhus eller på en privat fest i en hyrd lokal som på någon av de platser som i promemorian föreslås omfattas av bestämmelsen. Lika skyddsvärda fall skulle därmed, som *Justitiekanslern* påtalat, behandlas olika. Vidare kan det uppstå gränsdragningsproblem när det gäller att t.ex. bestämma vad det innebär att befinna sig i en bostad eller vad ”annat liknande utrymme” avser. Slutligen kan bestämmelsen genom att ett antal särskilt skyddsvärda platser räknas upp – felaktigt – ge intryck av att det råder fotograferingsförbud på dessa platser. Någon avgränsning med avseende på vissa angivna platser bör därför enligt regeringens uppfattning inte göras.

Ett annat sätt att ytterligare avgränsa det straffvärda området är att begränsa det till fotografering som sker under vissa förhållanden eller i vissa angivna situationer. En omständighet som ger stöd för en sådan avfattning är enligt regeringen att den enskildes personliga integritet kan kränkas oavsett vilken plats han eller hon befinner sig på. Som anförts ovan har den tekniska utvecklingen inneburit helt nya möjligheter att med olika typer av hjälpmedel fotografera på snart sagt vilken plats som helst, när som helst och under vilka förhållanden som helst. Det talar, i likhet med vad *Justitiekanslern* förespråkat, för att bestämmelsen bör avgränsas till fotografering som sker under vissa omständigheter eller på ett visst sätt. På så sätt kan straffansvaret, med beaktande även av att det för sådant ansvar ska krävas att fotograferingen är olovlig och ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet, begränsas till de verkligt klandervärda fallen samtidigt som inget särskilt beaktansvärt fall faller utanför det straffbara området.

Det gäller, till att börja med, sådan fotografering som sker under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt. Fotografering av någon som är särskilt utsatt tar sikte på situationer där den fotograferade är försvarslös eller på grund av särskilda omständigheter inte är i stånd att värja sig mot fotografering, t.ex. om den fotograferade sover, befinner sig som patient på en vårdinrättning för vård eller behandling eller utsätts för övergrepp som t.ex. misshandel.

Motsvarande gäller också, som föreslagits i promemorian, för fotografering som sker på ett sätt som är påträngande eller dolt. Med påträngande fotografering avses fotografering där fotografen befinner sig fysiskt nära den fotograferade, dvs. är påflugan, eller fotografering som är påtagligt störande på så vis att fotografen är mycket efterhängsen. Vad som i det enskilda fallet kan anses vara påträngande fotografering får avgöras med beaktande av under vilka omständigheter fotograferingen sker. *Helsingborgs tingsrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har anfört att det är oklart om s.k. paparazzifotografering omfattas av förslaget. Enligt regeringens mening får denna fråga avgöras från fall till fall. Avgörande torde vara om fotograferingen i det enskilda fallet har varit påträngande eller inte. Att en person t.ex. ofta är utsatt för paparazzifotografering av ett antal olika fotografer har ingen betydelse för bedömningen av om en fotografering är påträngande i ett enskilt fall, eftersom varje fotografs agerande bör bedömas för sig. Med dolt fotografering avses fall då någon åtgärd har vidtagits för att dölja fotograferingen. Innebörden av de angivna rekvisiten utvecklas närmare i författningskommentaren (se avsnitt 8).

I promemorian har föreslagits att också fotografering som sker på ett sätt som är närgånget ska omfattas av straffansvar. Med närgånget avses enligt promemorian att fotograferingen innebär en ingående skildring. Några remissinstanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, har framfört kritik mot nämnda rekvisit, dels då det är synonymt med påträngande, dels då det är oklart hur förslaget i denna del förhåller sig till den grundlagsskyddade anskaffarfriheten. En begränsning av anskaffarfriheten får, som redovisats ovan (se avsnitt 4.3), endast avse sättet på vilken uppgiften anskaffas och således inte uppgiftens innehåll. En bestämmelse som, under vissa omständigheter, förbjuder fotografering som innebär en ingående skildring skulle kunna innebära ett förbud mot att ta bilder med ett visst innehåll. Enligt regeringens mening kan det därför, som *Åklagarmyndigheten* anfört, ifrågasättas om ett förbud mot närgången fotografering – i den bemärkelsen – är förenlig med anskaffarfriheten i TF och YGL. Straffansvaret bör på grund av det anförda inte omfatta närgången fotografering med betydelsen ingående skildring.

Regeringen anser alltså att det för straffansvar ska krävas att fotograferingen skett under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt eller på ett sätt som är påträngande eller dolt.

Straffansvaret ska endast omfatta allvarliga kränkningar

En utgångspunkt för regeringen är, som angetts ovan (se avsnitt 4.3), att en kriminalisering på detta område måste begränsas till verkligt klandervärda beteenden och avgränsas till sådan integritetskränkande fotografering som inte ska behöva tålas. Som huvudregel måste den enskilde tåla att bli fotograferad. En straffbestämmelse mot kränkande fotografering bör därför ges en så restriktiv utformning att den blir tillämplig endast i situationer då det framstår som stötande för rättskänslan att en persons integritet inte respekteras. I svensk lagstiftning finns inte någon definition av begreppet personlig integritet. De bestämmelser som syftar till att skydda den personliga integriteten

har dock som gemensam nämnare att de utgår från föreställningen att alla människor har rätt till en personlig sfär där ett oönskat intrång, såväl fysiskt som psykiskt, kan avvisas.

Mot bakgrund av den angivna utgångspunkten och med hänsyn till de viktiga motstående intressen som finns – såsom tryck- och yttrandefriheten – anser regeringen i likhet med bl.a. *Svea hovrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* att straffansvaret bör begränsas till sådan olovlig fotografering som är ägnad att allvarligt kränka den fotograferades personliga integritet.

Det innebär för det första att bestämmelsen, i motsats till promemorians förslag, endast tar sikte på allvarliga kränkningar. En sådan lösning innebär enligt regeringen att ansvaret genomgående begränsas till de mest klandervärda fallen. På så sätt blir straffbestämmelsen också tydligare och mer förutsebar.

Vidare innebär det att det för straffansvar krävs att fotograferingen typiskt sett duger för att, dvs. att den är ägnad att, allvarligt kränka den fotograferades personliga integritet. Vad som typiskt sett utgör en allvarlig kränkning kan variera beroende på omständigheterna. Politiker och andra offentliga personer får anses tåla betydligt mer i form av kritik och personangrepp än andra. På motsvarande sätt som när det gäller t.ex. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 § andra stycket brottsbalken förutsätts det inte att det har uppstått någon kränkning i det enskilda fallet. Den fotograferades uppfattning om vad som är kränkande har inte någon avgörande betydelse. Känner sig en person t.ex. kränkt av en fotografering som skett olovligen, men som med hänsyn till omständigheterna inte kan anses ägnad att allvarligt kränka hans eller hennes personliga integritet är förutsättningarna för straffansvar inte uppfyllda.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har önskat tydligare vägledning i fråga om vad som krävs för att uppsåt ska föreligga i förhållande till rekvisitet att gärningen ska vara ägnad att allvarligt kränka den fotograferades personliga integritet. I subjektivt hänseende fordras att gärningsmannen har uppsåt till de faktiska omständigheter som utgör underlag för domstolens bedömning. Det är alltså tillräckligt att gärningsmannen känt till de faktiska förhållanden som gör att fotograferingen typiskt sett kan anses allvarligt kränka den enskildes personliga integritet. Gärningsmannens egen bedömning av de faktiska förhållandena är emellertid i princip utan betydelse.

Promemorians förslag om att i vissa fall uppställa ett krav på att fotograferingen ska vara ägnad att allvarligt kränka den fotograferades personliga integritet som *privatperson* har ifrågasatts av t.ex. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Helsingborgs tingsrätt*. Regeringen anser att rekvisitet ”som privatperson” är överflödigt och också riskerar att begränsa bestämmelsens tillämplighet på ett icke önskvärt sätt. Det bör därför slopas.

Regeringen anser alltså sammanfattningsvis att straffansvaret endast ska omfatta olovlig fotografering, som är ägnad att allvarligt kränka den fotograferades personliga integritet, under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt eller på ett sätt som är påträngande eller dolt.

Försvärlig fotografering ska undantas

Den ovan föreslagna avgränsningen av kriminaliseringen täcker enligt regeringens mening sådan integritetskränkande fotografering som i princip ska vara straffbar. Som anförts ovan (se avsnitt 4.3) måste det dock finnas möjlighet – bl.a. med hänsyn till krav på proportionalitet vid inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter enligt RF och Europakonventionen – att i undantagssituationer i det enskilda fallet undgå straffansvar. Vid bedömningen av vilka begränsningar som kan accepteras när det gäller inskränkningar som görs i yttrande- och informationsfriheten måste särskilt beaktas informations- och yttrandefriheten i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § RF).

Trots att kriminaliseringen med regeringens förslag begränsas till de verkligt klandervärda fallen av kränkande fotografering finns det vissa situationer där den som fotograferar kan anses ha ett berättigat intresse av att göra det. I likhet med vad som föreslagits i promemorian och av Integritetsskyddskommittén anser därför regeringen att det bör införas ett undantag från straffansvaret för en gärning som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvärlig. En avgränsning av detta slag är väl etablerad i strafflagstiftningen (jfr t.ex. 5 kap. 1 § och 16 kap. 10 b och c §§ brottsbalken).

Vid bedömningen av om gärningen är försvärlig 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, som föreslås i promemorian, 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 samhälleligt intresse vara av stor betydelse. Det kan t.ex. gälla fotografering i syfte att i media kunna visa på missförhållanden i samhället eller att säkra bevisning om ett pågående brott. Sådan fotografering kan behöva ske dolt för att över huvud taget komma till stånd. Likaså kan den typen av fotografering komma att dokumentera personer i utsatta situationer. Så kan vara fallet när olycksplatser eller sociala missförhållanden dokumenteras. Även fotografering för att i särskilt beaktansvärda fall tillvarata enskilda personers intressen kan vara försvärlig. Som exempel kan nämnas fotografering av patienter som befinner sig i en särskilt utsatt situation i syfte att dokumentera och uppmärksamma vanvård inom t.ex. äldreården. Det saknar i sammanhanget betydelse om det är en yrkesfotograf, en journalist eller någon annan som fotograferar.

Ett par remissinstanser, *Förvaltningsrätten i Malmö* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, har pekat på att försvärlighetsundantaget synes innebära att skyddet mot kränkande fotografering är sämre för kända och högt uppsatta personer än för andra. Regeringen anser att det oftare än för andra kan finnas ett berättigat intresse av att granska högt uppsatta personer i samhället. Politiker och andra offentliga personer anses också få tåla betydligt mer i form av kritik och personangrepp än andra. Det faktum att en person är känd gör däremot inte paparazzifotografering som saknar samhälleligt intresse försvärlig.

Vid bedömningen av vilka begränsningar i yttrande- och informationsfriheten som får göras ska vidare särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i bl.a. vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Mot denna bakgrund anser regeringen i likhet med promemorian att det vid bedömningen av om gärningen är försvarlig även bör kunna beaktas om den kränkande fotograferingen utgör ett inslag i undervisning eller vetenskapligt arbete eller låter sig försvaras av konstnärliga hänsyn. I de flesta fall torde dock den enskildes intresse av skydd mot fotografering som är ägnad att allvarligt kränka hans eller hennes personliga integritet väga tyngre än något av nämnda intressen. Utrymmet för att bedöma kränkande fotografering som försvarlig på denna grund torde därför vara förhållandevis litet. Några remissinstanser har pekat på problem när det gäller framför allt kränkande fotografering som låter sig försvaras av konstnärliga hänsyn och har bl.a. ifrågasatt om det är domstolens uppgift att avgöra vad som är konst. Regeringen har viss förståelse för att det, som remissinstanserna anfört, i vissa fall kan vara svårt att bedöma vad som i det enskilda fallet innebär ett konstnärligt syfte. Med hänsyn till det begränsade utrymme som finns att bedöma fotografering i konstnärligt syfte som försvarlig, torde problemet dock inte vara stort.

Svenska Fotografers Förbund har pekat på problem i praktiskt hänseende eftersom material till en bok eller utställning till en början består av många fler bilder än de som sedan kommer till användning. Förbundet frågar sig om endast det slutliga urvalet kan försvaras av konstnärliga hänsyn eller om hänsyn ska gälla för ett komplett material. Regeringen erinrar här om att det är själva fotograferingen som kan vara undantagen från straffansvar för att den är försvarlig och inte den eller de bilder som är resultatet av densamma samt att denna fråga ska bedömas utifrån de förhållanden som förelåg vid tidpunkten för fotograferingen.

Regeringen föreslår följaktligen att från straffansvaret ska undantas en gärning som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Fotografering som sker i en myndighets verksamhet ska undantas

Som ovan nämnts är en grundläggande förutsättning för att fotografering i vissa fall bör vara straffbar att den sker olovligen. Det innebär att fotografering som sker med samtycke eller med stöd av bestämmelser som uttryckligen tillåter fotografering utan den fotograferades samtycke inte omfattas av kriminaliseringen.

Det förekommer emellertid även att fotografering i myndigheters verksamhet i vissa fall sker utan uttryckligt författningsstöd. Det gäller brottsbekämpande myndigheter, t.ex. polisen, Tullverket och Kustbevakningen, men även andra myndigheter såsom Försvarmakten. Sådan fotografering grundar sig på de allmänna principer som myndigheterna har att rätta sig efter såsom behovs- och proportionalitetsprincipen. För polisens del regleras dessa allmänna principer i 8 § polislagen (1984:387). I sammanhanget kan nämnas att Polismetodutredningen (dir. 2007:185) haft i uppdrag att bl.a. överväga en författningsreglering av de brottsbekämpande myndigheternas

användning av sådana tekniska spaningsmetoder som utgör ett intrång i enskildas integritet eller av andra skäl bör lagregleras. Utredningen överlämnade i december 2010 slutbetänkandet Särskilda spaningsmetoder (SOU 2010:103). Utredningen föreslår att vissa spaningsmetoder, bl.a. viss bildupptagning, ska regleras i en ny lag om särskilda inhämtningsåtgärder i de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Betänkandet har remitterats och bereds nu vidare inom Regeringskansliet.

Sedan den 1 januari 2011 gäller enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Intrång av sådant slag kräver numera lagstöd. Enligt en övergångsbestämmelse till lagändringen behåller dock äldre föreskrifter, och ändringar av dessa, sin giltighet som längst fram till och med 2015 utan hinder av den nya bestämmelsen i RF (se prop. 2009/10:80, s. 171 ff. och 242 ff.). Viss sådan fotografering som sker utan uttryckligt författningsstöd i myndigheters verksamhet kan falla in under den nya grundlagsbestämmelsen medan annan sådan fotografering kan falla utanför.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis, i likhet med promemorian, att det införs en särskild bestämmelse som från straffbestämmelsens tillämpningsområde undantar sådan fotografering som utan uttryckligt författningsstöd sker som ett led i en myndighets verksamhet.

Brottsrubricering m.m.

I promemorian har föreslagits att brottet ska rubriceras ”olovlig fotografering”. Några remissinstanser har i stället förespråkat benämningen ”kränkande fotografering”. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har t.ex. anfört att eftersom utgångspunkten är att all fotografering är tillåten förefaller den föreslagna rubriceringen inte rätt sammanfatta vad lagförslaget avser att kriminalisera. *Svenska Fotografers Förbund* har konstaterat att rubriceringen ”olovlig fotografering” är en olycklig benämning på brottet eftersom det av allmänheten då kommer uppfattas som att ett generellt fotograferingsförbud införs i brottsbalken.

Som anförts ovan tar den föreslagna bestämmelsen sikte på sådan olovlig fotografering som är ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet. En grundläggande förutsättning för straffansvar är att kränkingsrekvisitet är uppfyllt. Det innebär att en fotografering visserligen kan vara olovlig – i den bemärkelsen att t.ex. samtycke från den fotograferade saknas – men ändå straffri på grund av den inte är ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet. Benämningen ”olovlig fotografering” är därmed i viss utsträckning missvisande. Mot den bakgrunden instämmer regeringen i remissinstansernas ståndpunkt att benämningen ”kränkande fotografering” på ett bättre sätt än ”olovlig fotografering” beskriver straffstadgandets innebörd. Vidare leder den inte på samma sätt tanken

till ett fotograferingsförbud. Det föreslås därför att brottet ska rubriceras ”kränkande fotografering”.

I fråga om straffbestämmelsens placering bör den med hänsyn till sitt skyddsintresse och nära samband med bestämmelserna om ofredande och olovlig avlyssning, placeras bland fridsbrotten i 4 kap. brottsbalken. I promemorian har föreslagits att den där placeras mellan bestämmelserna om hemfridsbrott och ofredande i en ny 6 a §. Med bestämmelsens föreslagna utformning – dvs. utan en sådan avgränsning till vissa angivna platser såsom föreslagits i promemorian – har den inte på samma sätt samband med hemfridsbrott. Snarare finns det ett tydligare samband med såväl bestämmelsen om ofredande i 7 § som olovlig avlyssning i 9 a §. Det föreslås därför sammanfattningsvis att bestämmelsen placeras i anslutning till bestämmelsen om ofredande, 7 §, i en ny 7 a §.

Straffskalan

Den integritetskränkning som kränkande fotografering typiskt sett kan leda till varierar med hänsyn till omständigheterna. Det kan handla om allt från enstaka kränkande fotografier till filmning som skett i smyg och fortlöpande under avsevärd tid i en persons bostad och som avsett sexuella eller på annat sätt privata situationer. Straffvärdet kan därmed variera avsevärt. I vissa fall torde straffet kunna stanna vid böter. I andra fall kan en strängare påföljd vara motiverad. Straffskalan bör därför, som anförts i promemorian, innehålla både böter och fängelse.

Vad gäller frågan om vilket maximistraff som bör väljas, har i promemorian föreslagits att maximistraffet sätts till fängelse i högst ett år med hänsyn till att brottet har ett nära samband med ofredande och, enligt promemorian, ett högsta straff om ett år måste anses ge tillräckligt utrymme för en nyanserad och adekvat straffmätning även i de allvarligaste fallen.

Mot detta har *Svea hovrätt* anført bl.a. att olovlig fotografering har ett mycket nära samband med olovlig avlyssning och att det torde vara minst lika integritetskränkande att bli t.ex. filmad i smyg som att bli avlyssnad i hemlighet. Hovrätten har också menat att olika straffskalor för de båda brotten kan medföra tillämpningssvårigheter och utgöra en brist vad gäller förutsebarhet i straffhänseende. Det är t.ex. otillfredsställande om en person som olovligen filmat någon i en integritetskränkande situation men bildkvalitén till följd av tillfälliga omständigheter är så dålig att det närmast är att betrakta som en avlyssning därmed skulle riskera ett högre straff. Hovrätten har därför föreslagit att straffskalan i stället ska motsvara den som gäller för brottet olovlig avlyssning (4 kap. 9 a § brottsbalken), dvs. böter eller fängelse i högst två år.

Regeringen delar hovrättens uppfattning. En straffskala på böter eller fängelse i högst två år tillgodoser också på ett bättre sätt behovet av en differentierad straffmätning för de allvarligaste brotten. Till det kommer att även brottet sexuellt ofredande, som har ett tillämpningsområde som kan sammanfalla med kränkande fotografering, har en straffskala som sträcker sig upp till fängelse i två år. En sådan straffskala överensstämmer också med Integritetsskyddskommitténs förslag (se SOU 2008:3 s. 312).

Regeringen föreslår följaktligen att straffskalan för kränkande fotografering ska vara böter eller fängelse i högst två år.

Förhållandet till annan lagstiftning

Fotografering som sker med den fotograferades samtycke eller med stöd av annan lagstiftning är, som utvecklats ovan, inte olovlig. Det innebär t.ex. att fotografering med fast anordnad kamera som sker med stöd av bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning inte kan vara straffbar som kränkande fotografering.

När det gäller kameror som riktas mot platser dit allmänheten har tillträde krävs som huvudregel, enligt den nämnda lagen (5 §), tillstånd från länsstyrelsen. Sådant tillstånd ska ges om intresset av övervakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad (6 §). I praxis har länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna varit mycket restriktiva med att bevilja ansökningar om tillstånd till kameraövervakning på sådana platser där risken för otillbörliga kränkningar är stor. När tillstånd väl beviljas krävs normalt också att upplysning ska lämnas om övervakningen vilket leder till att risken för otillbörliga integritetsintrång typiskt sett minskar. Således finns det ett skydd mot kränkningar av den personliga integriteten även vid sådana förhållanden.

Kameraövervakning med fasta kameror som riktar sig mot plats dit allmänheten inte har tillträde får, enligt samma lag (1 och 3 §§), ske under förutsättning att tillbörlig hänsyn tas till enskildas personliga integritet och att upplysning genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt lämnas om att övervakning pågår. Dessa båda förutsättningar kan, enligt regeringens uppfattning, emellertid inte regelmässigt jämföras med ett samtycke. Har upplysningsplikten iakttagits har den enskilde dock möjlighet att välja att överhuvudtaget inte vistas på en plats där övervakning pågår. Om någon som har satt upp kameror inte har iakttagit upplysningsplikten och samtidigt har gjort sig skyldig till kränkande fotografering bör det, med hänsyn till de båda bestämmelsernas delvis olika syften och tillämpningsområden, enligt regeringens mening, vara möjligt att döma för såväl brott mot upplysningsplikten som kränkande fotografering i brottskonkurrens.

Den föreslagna bestämmelsen om kränkande fotografering har vidare ett tillämpningsområde som till viss del sammanfaller med bestämmelserna i personuppgiftslagen. Den lagen reglerar behandling av personuppgifter i automatiserad form eller i manuella register. Bestämmelser om straffansvar vid behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen finns i 49 §. Där stadgas bl.a. ansvar för den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet behandlar känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse m.m. i strid med missbruksregeln. Dessa bestämmelser är dock inte tillämpliga när en fysisk person behandlar personuppgifter som ett led i en verksamhet av rent privat natur. Bestämmelserna är inte heller tillämpliga i den utsträckning en tillämpning skulle strida mot TF eller YGL eller om behandlingen sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt skapande (6 och 7 §§ personuppgiftslagen).

För att kunna döma för kränkande fotografering föreslår regeringen, som nämnts, att det krävs att fotograferingen är ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet. Det innebär bl.a. att fotografering som är tillåten enligt personuppgiftslagen pga. att behandlingen inte innebär en kränkning av den registrerades integritet inte heller kommer att vara straffbar som kränkande fotografering. Om fotograferingen däremot har varit ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet samtidigt som förutsättningar i övrigt föreligger för straffansvar för kränkande fotografering respektive enligt 49 § personuppgiftslagen ska endast dömas för det förstnämnda brottet. I de fall, slutligen, som fotograferingen inte kan anses ha varit ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet, men ändå innebär en kränkning av den fotograferades personliga integritet, kan den vara straffbar enligt personuppgiftslagen.

Den föreslagna bestämmelsen har vidare ett tillämpningsområde som i viss mån sammanfaller med bestämmelserna om *ofredande* och *sexuellt ofredande* samt *barnpornografibrott* och *olaga våldsskildring* (4 kap. 7 § och 6 kap. 10 § respektive 16 kap. 10 a och c §§ brottsbalken.) Om förutsättningar föreligger att döma för såväl kränkande fotografering som ofredande, bör bestämmelsen om kränkande fotografering ges företräde. När det däremot gäller bestämmelsen om sexuellt ofredande bör det, enligt regeringens uppfattning, med hänsyn till bestämmelsernas delvis olika syften och tillämpningsområden, vara möjligt att döma för båda brotten i brottskonkurrens. Detsamma torde gälla barnpornografibrott och olaga våldsskildring av normalgraden. Så som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har noterat medför straffbestämmelsens placering att den kan utgöra ett led i *grov fridskränkning* eller *grov kvinnofridskränkning* enligt 4 kap. 4 a § första respektive andra stycket brottsbalken.

Slutligen bör det anmärkas att om den anskaffade informationen i form av fotografier publiceras i ett grundlagsskyddat medium, kan inte publicisten eller meddelaren hållas ansvarig för att han eller hon har anstiftat annan att göra sig skyldig till kränkande fotografering och därigenom skaffat sig uppgifter i syfte att offentliggöra dem (jfr prop. 1975/76:204 s. 98). Enligt 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL får däremot, som ovan sagts, anskaffarfriheten inskränkas avseende det sätt på vilken uppgiften anskaffats.

Förverkande m.m.

Enligt 36 kap. 2 § andra stycket brottsbalken får egendom som frambragts genom brott enligt brottsbalken förverkas, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Bilder som tagits upp genom kränkande fotografering torde kunna förverkas med stöd av denna bestämmelse.

Även andra bestämmelser om förverkande i 36 kap. brottsbalken kan vara tillämpliga. Således kan t.ex. kamerautrustning förverkas enligt 36 kap. 2 § första stycket brottsbalken om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl.

Om en bild som tagits genom kränkande fotografering utgör en del av en tryckt skrift eller har tagits med i en teknisk upptagning ska

bestämmelserna i TF och YGL om konfiskering tillämpas i stället för reglerna om förverkande. Konfiskering får ske av tryckta skrifter eller tekniska upptagningar som innefattar tryck- eller yttrandefrihetsbrott (7 kap. 7 § TF och 5 kap. 6 § YGL jämfört med 7 kap. 4 § TF). Konfiskering innebär att alla för spridning avsedda exemplar av framställningen ska förstöras. Om innehållet är sådant att det inte utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott kan de däremot inte konfiskeras.

5.2 Försök och förberedelse

Regeringens förslag: Förberedelse till kränkande fotografering som består i att anbringa tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra brottet ska kriminaliseras. Straffet ska vara böter eller fängelse i högst två år.

Regeringens bedömning: Det finns inget behov av att kriminalisera försök till kränkande fotografering.

Promemorians bedömning avviker från regeringens förslag vad gäller förberedelse och överensstämmer med regeringens bedömning i fråga om försök till kränkande fotografering. I promemorian görs bedömningen att det inte finns något behov av att kriminalisera försök och förberedelse.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt* har delat promemorians bedömning att försök till olovlig fotografering inte ska kriminaliseras men ansett att, eftersom förberedelse till olovlig avlyssning är kriminaliserat enligt bestämmelsen i 4 kap. 9 b § brottsbalken borde, i konsekvens med vad som anförts avseende behovet av en enhetlig straffskala för olovlig fotografering och olovlig avlyssning, även förberedelse till olovlig fotografering vara kriminaliserat. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har ansett att även försök eller förberedelse till brottet bör kunna vara föremål för straffrättsligt ingripande, t.ex. i form av förverkande av kamerautrustning. *Rikspolisstyrelsen* har angett att det i en hel del fall kan vara svårt att bevisa endast fullbordade brott varför frågan om det föreslagna brottet ska vara straffbart på försöksstadiet bör utredas i den fortsatta beredningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: När det gäller vissa fall av förberedelse till kränkande fotografering finns det enligt regeringens mening skäl att överväga en kriminalisering. På samma sätt som gäller för olovlig avlyssning (4 kap. 9 a §) kan brottet, framför allt vid dold fotografering, föregås av noggrann planering. Det kan t.ex. förekomma att tekniskt hjälpmedel installeras, i ett badrum, med avsikt att begå kränkande fotografering. Förberedelse till kränkande fotografering med hjälp av fast monterad kamera torde i och för sig kunna omfattas av bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning. Det finns dock beaktansvärda fall som inte omfattas av den lagen. Exempelvis torde en kamera som placerats dold i en bokhylla normalt inte anses vara uppsatt på ett sådant sätt att den omfattas av lagen om allmän kameraövervakning. Att inte ha möjlighet att ingripa mot ett sådant förfarande skulle, enligt regeringens mening, vara otillfredsställande. Följaktligen ska förberedelse till kränkande fotografering genom att anbringa tekniskt hjälpmedel med uppsåt att

begå kränkande fotografering vara kriminaliserat. Ett tillägg ska därmed göras i 4 kap. 9 b § brottsbalken. Vad gäller straffskalan för förberedelsebrottet bör den, på motsvarande sätt som för det fullbordade brottet, motsvara den som stadgas för förberedelse till olovlig avlyssning, dvs. böter eller fängelse i högst två år.

När det gäller försöksbrottet gör regeringen emellertid en annan bedömning. En kriminalisering av försök skulle i praktiken ha relativt liten betydelse. I likhet med vad som anförts i promemorian anser således regeringen att det inte finns något behov av att kriminalisera försök till kränkande fotografering.

5.3 Åtalsbegränsning

Regeringens förslag: Kränkande fotografering ska få åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Detsamma ska gälla för förberedelse till kränkande fotografering.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens när det gäller det fullbordade brottet.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har kommenterat promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag: Fridsbrotten i 4 kap. brottsbalken ligger under allmänt åtal. För vissa av brotten, t.ex. hemfridsbrott och, i vissa fall, ofredande och olovlig avlyssning gäller att åtal får väckas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Vid bedömningen av om ett åtal är påkallat från allmän synpunkt bör bl.a. hänsyn tas till målsäganden. Ibland kan hänsyn till denne tala mot allmänt åtal för denna typ av brott.

Den som har utsatts för kränkande fotografering kan ha befogad anledning att vilja undgå den ytterligare exponering som ett åtal kan medföra. Mot den bakgrunden är det rimligt att det läggs särskild vikt vid målsägandens inställning till åtal i fall av kränkande fotografering. Samma överväganden gör sig gällande vid förberedelse till brottet. I likhet med promemorian anser därför regeringen att allmänt åtal för kränkande fotografering och förberedelse till brottet ska få väckas endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

5.4 Olaga förföljelse genom kränkande fotografering

Regeringens förslag: Straffbestämmelsen om olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken ska utvidgas till att omfatta även gärningar som utgör kränkande fotografering.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft något att erinra mot promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag: Sedan den 1 oktober 2011 finns en straffbestämmelse om olaga förföljelse i 4 kap. 4 b § brottsbalken. Bestämmelsen föreskriver straffansvar för förföljelse som består i upprepade brottsliga gärningar mot en och samma person. Den syftar till att förstärka det straffrättsliga skyddet mot trakasserier och förföljelse och att åstadkomma en straffmätning som återspeglar brottslighetens allvar när det upprepade brottsliga handlandet utgör en särskild kränkning av målsägandens integritet. Brottet olaga förföljelse är konstruerat med fridskränkingsbrotten som förebild men är inte begränsat till närstående förhållanden och innehåller inte något krav på att gärningarna ska ha varit ägnade att allvarligt skada målsägandens självkänsla.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2010/11:45) har anförts att straffansvaret som utgångspunkt bör omfatta sådana brottstyper som typiskt sett ingår i ett förföljelsebeteende och som enligt praxis leder till förhållandevis lindriga påföljder även om de skett upprepat och systematiskt mot en och samma person. Olaga förföljelse omfattar gärningar som utgör misshandel av normalgraden och ringa misshandel, försök till misshandel av normalgraden, olaga tvång som inte är grovt, olaga hot som inte är grovt, hemfridsbrott och olaga intrång såväl av normalgraden som grovt brott, ofredande, sexuellt ofredande, skadegörelse, försök till skadegörelse, åverkan som består i ringa skadegörelse samt överträdelse av kontaktförbud.

Sådan integritetskränkande fotografering som regeringen nu föreslår ska kriminaliseras kan typiskt sett förekomma vid förföljelse. Straffet för kränkande fotografering föreslås, i likhet med vad som gäller för flera av de brott som nu omfattas av bestämmelsen, vara böter eller fängelse i högst två år. Straffbestämmelsen om olaga förföljelse bör därför, som föreslagits i promemorian, utvidgas till att omfatta även gärningar som utgör kränkande fotografering.

När det gäller förberedelse till kränkande fotografering är det däremot, på motsvarande sätt som ansetts gälla vid förberedelse till misshandel, svårt att se att kränkande fotografering som inte kommit längre än till förberedelsestadiet typiskt sett kan anses ingå i en förföljelse (jfr prop. 2010/11:45 s. 69). Förberedelse till kränkande fotografering bör därför inte omfattas.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

<p>Regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2012. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.</p>
--

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på promemorians förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att detta sker den 1 juli 2012.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att de nya bestämmelserna inte får tillämpas på ett sådant sätt att de ges någon retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

7 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Förslaget innebär bl.a. att en ny straffbestämmelse införs. En nykriminalisering innebär i sig att ytterligare uppgifter läggs på rättsväsendets myndigheter. Brottet kommer emellertid att kunna åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Det är också så att det beteende som omfattas av kriminaliseringen redan i dag kan bli föremål för utredning och lagföring, t.ex. som ofredande. Något annat än en mindre kostnadsökning för polis, åklagare och domstolar förutses alltså inte. Inte heller för Kriminalvården torde kostnadsökningarna bli annat än obetydliga. Uppkommande kostnadsökningar ska därför finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Den föreslagna bestämmelsen om kränkande fotografering är könsneutral och kan inte förutses få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap.

4 b §

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,
2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,
3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,
4. hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 §,
5. ofredande enligt 4 kap. 7 §,
6. *kränkande fotografering enligt 4 kap. 7 a §,*
7. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §,
8. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,
9. åverkan enligt 12 kap. 2 § första stycket, eller
10. överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för olaga förföljelse. Bestämmelsen har tillförts en ny punkt som utvidgar tillämpningsområdet till att omfatta även gärningar enligt straffbestämmelsen i 7 a § om kränkande fotografering. Ändringen har behandlats i avsnitt 5.4.

7 a §

Den som olovligen fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt eller på ett sätt som är påträngande eller dolt, döms, om gärningen är ägnad att allvarligt kränka den fotograferades personliga integritet, för kränkande fotografering till böter eller fängelse i högst två år.

Till ansvar ska inte dömas om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Första stycket gäller inte den som fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon som ett led i en myndighets verksamhet.

Paragrafen och brottsrubriceringen är nya. Paragrafen tar sikte på sådan integritetskränkande fotografering som inte behöver tålas, kränkande fotografering. De närmare övervägandena har redovisats i avsnitt 5.1.

Enligt *första stycket* döms den som olovligen fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt eller på ett sätt som är påträngande eller dolt, om gärningen är ägnad att allvarligt kränka den fotograferades personliga integritet.

Med rekvisitet *fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild* avses upptagning av både stillbilder, som fotografier, och rörliga bilder, t.ex. filmer och videogram, oavsett vilken teknik som används. Således omfattas bildupptagning med såväl analog som digital teknik, exempelvis fotografering med systemkamera eller kamera i mobiltelefon, inspelning med videoteknik samt bildupptagning med webbkamera eller tv-kamera för direktsändning. Däremot omfattas inte exempelvis övervakning med hjälp av kikare.

Gärningsman är den som fotograferar. Fotograferingen ska avse en annan levande människa. Vad som straffbeläggs är själva fotograferandet. Av den anledningen omfattas inte efterföljande bearbetning av en bild. I subjektivt hänseende krävs uppsåt beträffande samtliga gärningsrekvisit.

En förutsättning för straffansvar är att *fotograferingen sker olovligen*. Om fotograferingen sker med samtycke är detta krav inte uppfyllt. Ett giltigt samtycke förutsätter först och främst att samtycket lämnas av någon som är behörig att förfoga över intresset av att värna den enskilde mot kränkande fotografering. I de allra flesta fall är detta den som är tänkt att fotograferas. Frågor om verkan av samtycke från personer som saknar full rättshandlingsförmåga, t.ex. barn, och från deras företrädare är inte speciella för kränkande fotografering utan får bedömas i enlighet med vad som i allmänhet gäller. Det innebär bl.a. att även en underårig eller en person med nedsatt beslutsförmåga kan lämna samtycke till kränkande fotografering förutsatt att han eller hon är tillräckligt mogen och kapabel att förstå innebörden av samtycket. En bedömning får göras i det konkreta fallet. Det kan finnas situationer då det är medicinskt

motiverat för ett enskilt barn att fotografering sker och då dess vårdnadshavare kan lämna ett giltigt samtycke; det kan t.ex. krävas att vårdpersonal fotograferar barnet i naket tillstånd för att kunna bedöma hur hudförändringar utvecklas och vilken behandling som bör sättas in. I övrigt är en vårdnadshavare i princip inte behörig att lämna ett giltigt samtycke till typiskt sett kränkande fotografering av ett barn. Vidare måste samtycket vara frivilligt, ges med full insikt om relevanta förhållanden och vara allvarligt menat. Villfarelse hos den fotograferade rörande någon omständighet av betydelse medför således att samtycket blir utan verkan. Det krävs vidare att samtycket föreligger när fotograferingen sker.

Samtycket kan vara antingen uttalat eller tyst. Ett tyst samtycke behöver inte manifesteras på något sätt, men om saken kommer under rättslig prövning och samtycke förnekas, får dock krävas att det finns något som tyder på att samtycke förelagat. Utrymmet för tyst samtycke till kränkande fotografering är, med hänsyn till att det för straffansvar krävs att fotograferingen är ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet, begränsat. Det skulle t.ex. kunna handla om att en person, som vid tidigare tillfällen samtyckt till att sexuellt umgänge med en partner filmats, inleder sexuellt umgänge med partnern även efter det att han eller hon iakttagit att partnern satt igång filmkameran. Däremot innebär ett s.k. hypotetiskt samtycke inte att ett giltigt samtycke föreligger.

Ovlighetsrekvisitet innebär vidare att fotografering som sker med stöd av uttryckliga författningsbestämmelser, t.ex. i 27 kap. rättegångsbalken om hemlig kameraövervakning eller lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning, inte omfattas av straffansvar.

Vidare krävs för straffansvar att fotograferingen sker under förhållanden där den fotograferade är särskilt utsatt eller på ett sätt som är påträngande eller dolt. Fotografering av någon under förhållanden där den fotograferade är *särskilt utsatt* tar sikte på situationer där den fotograferade är försvarslös eller på grund av särskilda omständigheter inte är i stånd att värja sig mot fotografering. Så kan vara fallet om den fotograferade sover eller är medvetslös, befinner sig som patient på en vårdinrättning för vård eller behandling eller utsätts för övergrepp som t.ex. misshandel eller mobbning. Det bör i princip sakna betydelse om den enskilde ofrivilligt eller på egen hand har försatt sig i situationen. Även i det fallet den enskilde själv har försatt sig i en viss situation, t.ex. lagt sig att sova, kan han eller hon vara sårbar för fotografering och inte ha räknat med risken att bli fotograferad.

Med fotografering som sker på ett sätt som är *påträngande* avses dels fotografering under förhållanden där fotografen befinner sig fysiskt nära den fotograferade, t.ex. är påflugan, dels fotografering som är påtagligt störande på så vis att fotografen är mycket efterhängsen. Ett exempel på sistnämnda situation skulle kunna vara fotografering som sker genom att någon vidtar åtgärder för att utifrån fotografera in i annans bostad. Vad som i det enskilda fallet omfattas av rekvisitet får avgöras med beaktande av bl.a. under vilka omständigheter fotograferingen sker. Det innebär t.ex. att fotografering på platser som tillhör den enskildes särskilt privata miljö eller som annars är avsedda för särskilt privata förhållanden ofta kan anses påträngande. Så torde i regel vara fallet vid fotografering på en

toalett samt vid duschning eller av- och påklädning i ett omklädningsrum.

Med *dold* fotografering avses fall då någon åtgärd har vidtagits för att dölja fotograferingen. Så är fallet om kamerautrustningen gömms eller maskerats, men också då fotografen sanningslöst uppger att fotografering inte sker trots att så är fallet. Kamerautrustningen behöver inte vara fast monterad. Att mycket diskret fotografera med sin mobiltelefonkamera kan innebära att fotograferingen sker dolt.

En ytterligare förutsättning för straffansvar är att fotograferingen är *ägnad att allvarligt kränka*, dvs. typiskt sett allvarligt kränker, den enskildes personliga integritet. Vad som utgör en allvarlig kränkning kan variera beroende på omständigheterna. Det krävs att det typiskt sett, under de föreliggande faktiska omständigheterna, för just den avfotograferade ska vara allvarligt kränkande att bli fotograferad. Det saknar, till skillnad från vad som anses gälla vid ofredande, betydelse om den fotograferade störs av fotograferingen eller inte uppfattar den. Den fotograferades egen uppfattning om vad som är allvarligt kränkande har inte heller någon betydelse. Om en person känner sig allvarligt kränkt av en fotografering som, med hänsyn till de föreliggande omständigheterna, inte kan anses ägnad att allvarligt kränka hans eller hennes personliga integritet är kravet på en allvarlig kränkning inte uppfyllt. I subjektivt hänseende krävs att gärningsmannen har uppsåt till de faktiska omständigheter som utgör underlag för domstolens bedömning. Det är alltså tillräckligt att gärningsmannen känt till de faktiska förhållanden som gör att fotograferingen typiskt sett kan anses allvarligt kränka den enskildes personliga integritet.

Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan ansluter därmed till vad som gäller för t.ex. olovlig avlyssning och sexuell ofredande. I många fall torde straffet kunna stanna vid böter. Har t.ex. filmning skett i smyg och fortlöpande under längre tid i en persons bostad bör emellertid straffvärdet anses vara så högt att det ligger på fängelsenivå. Detsamma gäller fotografering av en person i sovande eller medvetlöst tillstånd som t.ex. utsätts för någon form av övergrepp. Även andra omständigheter än de nu nämnda kan medföra att straffvärdet är så högt att det ligger på fängelsenivå.

I *andra stycket* undantas från straffansvar en gärning som med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. En helhetsbedömning får göras i det enskilda fallet. Vid denna bedömning ska det intresse som fotografen företräder vägas mot den enskildes intresse av skydd mot kränkande fotografering. Därvid bör sådana omständigheter som om fotograferingen sker som ett led i nyhetsförmedling, t.ex. för publicering i ett grundlagsskyddat medium, eller i något annat sammanhang av samhällligt intresse vara av stor betydelse. Det kan t.ex. gälla fotografering i syfte att granska misstänkta missförhållanden i samhället eller att säkra bevisning om ett pågående brott i syfte att förmedla informationen till behöriga myndigheter. Sådan fotografering kan behöva ske dolt för att överhuvudtaget komma till stånd. Likaså kan den typen av fotografering komma att dokumentera personer i utsatta situationer. Så kan vara fallet när olycksplatser eller sociala missförhållanden dokumenteras. Även fotografering för att i särskilt beaktansvärda fall tillvarata enskilda personers intressen kan vara försvarlig. Som exempel

kan nämnas fotografering av ett barn som utsätts för mobbning i syfte att lämna informationen till skolläda eller annan berörd. För bedömningen saknar det betydelse om det är en yrkesfotograf, en journalist eller någon annan som fotograferar.

Vidare bör det kunna beaktas om den kränkande fotograferingen utgör ett inslag i undervisning eller vetenskapligt arbete eller låter sig försvaras av konstnärliga hänsyn. Som utvecklats i avsnitt 5.1 torde den enskildes intresse av skydd mot fotografering i de flesta fall väga tyngre än de nu nämnda omständigheterna.

Åklagaren har bevisbördan för att en undantagssituation inte föreligger. Ett blankt påstående om att fotograferingen skett i ett försvarligt syfte, som inte kompletteras med uppgifter som beskriver de omständigheter som påstås göra gärningen försvarlig, bör emellertid kunna lämnas utan avseende.

Av *tredje stycket* följer att första stycket inte gäller den som fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon som ett led i en myndighets verksamhet. Bestämmelsen tar sikte på sådan fotografering som sker i myndighets verksamhet, t.ex. hos brottsbekämpande myndigheter som polisen, men även andra myndigheter som t.ex. Försvarmakten.

Tillämpningsområdet för kränkande fotografering sammanfaller i viss mån med bestämmelserna om ofredande, sexuellt ofredande, barnpornografibrott och olaga våldsskildring (4 kap. 7 §, 6 kap. 10 §, 16 kap. 10 a och c §§). Om förutsättningar föreligger att döma för såväl kränkande fotografering som ofredande, bör bestämmelsen om kränkande fotografering ges företräde. När det däremot gäller sexuellt ofredande bör det med hänsyn till bestämmelsernas delvis olika syften och tillämpningsområden, vara möjligt att döma för båda brotten i brottskonkurrens. Detsamma torde gälla barnpornografibrott och olaga våldsskildring av normalgraden.

Vidare sammanfaller tillämpningsområdet för bestämmelsen om kränkande fotografering i viss mån med straffbestämmelsen i 49 § personuppgiftslagen (1998:204), som bl.a. föreskriver straffansvar för viss behandling av personuppgifter om de innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet (49 § första stycket e och f jämförd med 5 a § andra stycket). Fotografering som är tillåten enligt personuppgiftslagen sker inte olovligen och är därmed inte straffbar som kränkande fotografering. Om fotograferingen däremot har varit ägnad att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet samtidigt som förutsättningar i övrigt föreligger för straffansvar för kränkande fotografering respektive enligt 49 § personuppgiftslagen ska endast dömas för det förstnämnda brottet, bl.a. eftersom personuppgiftslagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i annan författning (2 §).

Fotografering med fast anordnad kamera som sker i enlighet med bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning är inte straffbar som kränkande fotografering. Har den som anordnat allmän kameraövervakning däremot inte iakttagit upplysningsplikten enligt 3 § den lagen och samtidigt gjort sig skyldig till kränkande fotografering bör det, med hänsyn till de båda bestämmelsernas delvis olika syften och tillämpningsområden, vara möjligt att döma för såväl brott mot

upplysningsplikten enligt 26 § som kränkande fotografering i brottskonkurrens.

Av skadeståndslagen (1972:207) följer att skada som kränkande fotografering innebär kan vara ersättningsgill.

9 b §

Den som anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att bryta telehemlighet på sätt som anges i 8 § eller att utföra brott som anges i 7 a eller 9 a §, döms för förberedelse till sådant brott till böter eller fängelse i högst två år, om han eller hon inte gjort sig skyldig till fullbordat brott.

Paragrafen har ändrats genom att 7 a § har lagts till. Att anbringa tekniskt hjälpmedel med uppsåt att utföra kränkande fotografering är således straffbart som förberedelse till kränkande fotografering. Kravet på att ett tekniskt hjälpmedel ska ha anbringats innebär att utrustningen ska ha riggats, monterats eller fästs på ett sådant sätt som gjort det möjligt att begå brottet på den aktuella platsen. Den omständigheten att en person bär med sig t.ex. en mobiltelefon som skulle kunna utnyttjas för kränkande fotografering innebär inte att bestämmelsen är tillämplig. Dessutom har språkliga ändringar gjorts. Förslaget har behandlats i avsnitt 5.2.

11 §

Hemfridsbrott eller olaga intrång som inte är grovt, kränkande fotografering eller förberedelse till sådant brott, olovlig avlyssning som inte förövats på allmän plats eller förberedelse till sådant brott, ofredande som inte förövats på allmän plats eller intrång i förvar får åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Detsamma gäller olaga tvång genom hot att åtala eller ange annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande samt försök eller förberedelse till sådant brott.

Paragrafen har ändrats genom att den föreskrivna begränsningen i åtalsrätten har utvidgats till att omfatta även kränkande fotografering enligt 7 a § samt förberedelse till sådant brott enligt 9 b §. Dessutom har språkliga ändringar gjorts. Förslaget har behandlats i avsnitt 5.3.

Sammanfattning av betänkandet Skyddet för den personliga integriteten, Bedömningar och förslag SOU 2008:3

Integritetsskyddskommittén har haft i uppdrag att kartlägga och analysera skyddet i lagstiftningen för den personliga integriteten samt överväga om detta skydd behöver kompletteras. I detta slutbetänkande lämnar kommittén förslag till lagstiftning och andra åtgärder som syftar till att stärka skyddet för den personliga integriteten. Förslagen innebär i huvudsak följande.

- Regeringsformen kompletteras med ett nytt stadgande av innebörd att varje medborgare är skyddad gentemot det allmänna mot intrång som sker i hemlighet eller utan samtycke och som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.
- I brottsbalken införs en bestämmelse om olovlig fotografering, som i princip gör det förbjudet att utan lov fotografera eller filma personer som befinner sig på platser dit allmänheten inte har insyn.
- Regeringen bör årligen lämna information till riksdagen om utvecklingen på integritetsskyddsområdet, Datainspektionens roll bör breddas och utvecklas och en nämnd eller ett råd med uppgift att vaka över integritetsskyddet på hela samhällsområdet bör inrättas om utvecklingen ger anledning härtill.

Kommitténs utgångspunkter

I mars 2007 överlämnade kommittén delbetänkandet SOU 2007:22 med kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Kommittén konstaterade att det på en rad rättsområden finns brister i fråga om hur integritetsskyddet har tillvaratagits. Dessa brister beskrevs utförligt men kommittén analyserade också orsakerna. Kommittén pekade framför allt på en felaktig metodik och strukturella brister som leder till att integritetsskyddsaspekterna inte beaktas tillräckligt redan när lagstiftningen utarbetas.

Delbetänkandet har ett självständigt värde genom att det höjer medvetandet om betydelsen av ett gott integritetsskydd och lägger en grund för ett framtida lagstiftningsarbete där detta skydd på ett rimligt sätt balanseras mot andra berättigade intressen. Slutsatserna i delbetänkandet pekar samtidigt på ett behov av generellt verkande lagstiftning och även av andra åtgärder. Någon analys av integritetsskyddets tillräcklighet inom den centrala skyddslagstiftningen gjordes emellertid inte i delbetänkandet. Denna mer ingående analys av hur integritetsskyddet kan och bör förbättras inom det centrala rättsområdet redovisas därför i kommitténs nu aktuella betänkande.

Det är svårt att genom en positiv och heltäckande beskrivning fånga in begreppet personlig integritet, även om man begränsar sig till vad samhället bör erkänna som skyddsvärt. De flesta länders rättsordningar saknar av detta skäl en sådan beskrivning. Inte heller

Europakonventionen innehåller en heltäckande positiv definition av vad som innefattas i det i konventionen använda begreppet respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens. Substansen i denna rättighet mejslas i stället fram genom domstolsavgöranden i enskilda fall.

Tidigare försök att på grundlagsnivå ge uttryck för en kärna i skyddet för den enskildes integritet, som är av så omistligt värde att den aldrig får bli föremål för inskränkningar, har inte varit framgångsrika. Det förhållandet att det knappast är möjligt för lagstiftaren att med tillräcklig precision avgränsa en sådan kärna hindrar inte att man kan urskilja vissa moment i den personliga integriteten som är av grundläggande betydelse när rättighetsinskränkande åtgärder övervägs. Det måste för det första alltid finnas en rätt till skydd som tar sikte på individens kroppsliga integritet, på den enskildes privata tankar och förtroliga kommunikation med andra samt på den enskildes möjligheter att själv avgöra om andra skall få ta del av känsliga uppgifter som rör t.ex. hälsa eller sexualliv. För det andra måste det alltid finnas ett skydd för rätten att stänga om sig, dvs. utgångspunkten måste vara att den enskilde skall vara fri att kunna avskärma sig från omgivningen. Dessa särskilt viktiga beståndsdelar i skyddet för en människas personliga integritet har utgjort kommitténs principiella utgångspunkter för dess överväganden rörande behovet av ny lagstiftning och vad denna bör ta sikte på.

Ett utökat grundlagsskydd

Grundlagarna betonar starkt och med rätta vikten av yttrande- och informationsfrihet, och i regeringsformen intar den fria åsiktsbildningen en särskilt privilegierad ställning. De bestämmelser i regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter som har betydelse för skyddet för den personliga integriteten inskränker sig däremot i huvudsak till ett förbud mot politisk åsiktsregistrering och ett krav på lagstöd vid ingrepp i form av husrannsakan, hemlig avlyssning m.m. Emellertid har inte ens dessa bestämmelser primärt motiverats av hänsyn till värdet av att skydda den personliga integriteten utan främst utifrån syftet att skydda den fria åsiktsbildningen.

Enligt kommitténs bedömning är det inte en tillfredsställande ordning att det på grundlagsnivå saknas bestämmelser om skydd för den personliga integriteten som på ett mer påtagligt sätt än för närvarande balanserar övriga i regeringsformen angivna grundläggande fri- och rättigheter. Det är inte tillräckligt att integritetsskyddet betraktas som ett viktigt medel i den fria åsiktsbildningens tjänst, utan lagstiftaren bör tydligare än i dag erkänna den självständiga betydelsen av rätten till personlig integritet. Genom att lyfta upp centrala inslag i integritetsskyddet på grundlagsnivå betonar lagstiftaren respekten för människovärdet och för varje människas rätt till självbestämmande. Om skyddet för den personliga integriteten däremot ges en svag förankring i grundlagen kan följderna bli att tillräcklig vikt inte läggs vid integritetsskyddsaspekterna när ny lagstiftning arbetas fram. De negativa konsekvenserna av en sådan underlåtenhet från grundlagsstiftarens sida kan sägas ha blivit synliggjorda genom kommitténs analys i delbetänkandet.

Regeringsformens jämförelsevis låga värdering av skyddet för den personliga integriteten står dessutom i kontrast till den uppfattning som kommer till uttryck i Europakonventionen, där rätten till respekt för privat- och familjelivet har en med andra grundläggande fri- och rättigheter jämbördig ställning. Även om konventionen inte ställer krav på att rätten till respekt för privatlivet skall vara reglerad på en viss konstitutionell nivå, kan den nu rådande bristen på jämvikt i regeringsformen i längden komma att bli besvärande för Sveriges trovärdighet som konventionsstat.

Kommitténs bedömning är alltså att grundlagsskyddet för den personliga integriteten behöver stärkas. När det gäller frågan hur detta skall åstadkommas har kommittén funnit det nödvändigt att utgå från den uppbyggnad som fri- och rättighetsskyddet har i regeringsformen i dag. Det innebär att ett utökat skydd inte bör utformas som en positiv förpliktelse för det allmänna, exempelvis i form av ett stadgande som ålägger det allmänna att visa respekt för varje medborgares rätt till personlig integritet. Skyddet måste i stället utformas som ett förbud för lagstiftaren, dvs. riksdagen, att vidta integritetsbegränsande åtgärder, såvida inte begränsningarna sker i form av lagstiftning som är underkastad det i regeringsformen särskilt föreskrivna förfarandet vid rättighetsbegränsande lagstiftning.

Ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten bör inte heller utformas så att det inskränker myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetsprincipen, däribland skyldigheten att låta medborgarna ta del av allmänna handlingar även i fall då handlingarna innehåller uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Något grundlagsskydd med den inriktningen är inte heller nödvändigt med hänsyn till Sveriges konventionsenliga förpliktelse att skydda privatlivet. Kommittén konstaterar i det sammanhanget att statens egen förpliktelse att skydda känslig information om den enskilde i allt väsentligt är uppfylld genom bestämmelser i sekretesslagen.

De förfaranden från det allmännas sida som ett utvidgat grundlagsskydd bör ta sikte på är enligt kommitténs mening i stället sådan övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som sker i hemlighet eller utan samtycke. De företeelser som bör fångas in genom ett sådant grundlagsskydd är framför allt mer kvalificerade former av övervakning och sådan kartläggning som sker i form av registrering och hantering av personuppgifter inom ramen för omfattande informationssamlingar hos myndigheter. Inringningen av dessa företeelser sker i kommitténs förslag genom att det föreskrivs att det skall vara fråga om ett intrång som i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Ett grundlagsskydd av denna innebörd kommer att träffa bland annat de straffprocessuella tvångsmedlen hemlig kameraövervakning och hemlig teleövervakning. Detta är enligt kommitténs bedömning både önskvärt och nödvändigt eftersom dessa företeelser är särskilt känsliga från integritetsskyddssynpunkt genom att de används i hemlighet och genom att övervakningen ständigt pågår med utnyttjande av fast anordnad apparatur under den tid som ett tillståndsbeslut gäller. Den enskildes förehavanden i vad denne uppfattar vara ett privat sammanhang står således ständigt under övervakning av det allmänna.

Några omedelbara konsekvenser för de nämnda straffprocessuella tvångsmedlen torde ett grundlagsskydd inte få, eftersom dessa typer av integritetsintrång redan är reglerade i gällande lagstiftning. Däremot får ett grundlagsskydd till konsekvens att varje integritetsbegränsande ändring i den aktuella tvångsmedelslagstiftningen skall underkastas proportionalitetsprincipen och det kvalificerade förfarande som i övrigt anges i 2 kap. 12 § RF. Grundlagsenligheten av sådan lagstiftning kommer dessutom att kunna prövas enligt 11 kap. 14 § RF.

Informationsinhämtning som inte sker genom fast anordnad apparatur, t.ex. smygfilmning eller fotografering med handmanövrerad kamera, kan i många fall vara att jämställa med övervakning genom fast anordnad kamera. Åtgärder från det allmännas sida av detta slag bör därför också kunna omfattas av ett grundlagsskydd. Detsamma gäller intrång i form av hemliga inspelningar av telefonsamtal eller andra samtal som den enskilde har med företrädare för det allmänna. I alla dessa avseenden blir statsmakterna därmed tvungna att se över lagstiftningen så att det föreslagna grundlagskravet på lagstöd till alla delar uppfylls. Som framgått krävs dock att intrånget är kvalificerat genom att det skall innebära övervakning i betydande mån.

Vanligt ordinarie polisarbete i form av exempelvis spaning på fältet eller så kallad skuggning, bör i likhet med andra åtgärder som över huvud taget inte innefattar övervakning eller kartläggning i betydande mån av den enskildes privatliv, inte omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd.

Ett grundlagsskydd i förhållande till det allmänna som avser kartläggning av den enskildes personliga förhållanden torde heller inte omedelbart få några stora konsekvenser i lagstiftningshänseende. Det finns sedan länge en ambition från lagstiftarens sida att grundläggande förutsättningar för stora myndighetsregister med känslig information skall ha stöd i lag. I de fall då man likväl valt att på förordningsnivå reglera myndigheters uppgiftsskyldighet i förhållande till andra kan dock lagstiftningsåtgärder bli nödvändiga att vidta. Kommittén uttalade redan i sitt delbetänkande att denna typ av sekretessbrytande regler bör finnas i lag. Ett exempel på kartläggning av detta slag utgör Säkerhetspolisens hantering av personuppgifter, ett annat polisens personuppgiftshantering i underrättelseverksamhet och under en brottsutredning.

Hantering av personuppgifter som i betydande mån innebär kartläggning av den enskildes privatliv förekommer inte bara inom den brottsbekämpande verksamheten, utan också vid exempelvis hantering av uppgifter om den enskildes hälsa i patientjournaler och hälsodataregister eller inom ramen för forskning i det allmännas regi. I den mån sådan hantering sker utan samtycke från den enskilde bör grundlagsskydd ges mot alla dessa slag av kartläggningar.

Alla led i en hantering av personuppgifter bör inte omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd. De från integritetsskyddssynpunkt viktigaste momenten i hanteringen handlar om hur uppgifter om enskilda får samlas in, ändamålet med behandlingen och i vilken utsträckning uppgifter på grund av uppgiftsskyldighet, som alltså bryter sekretess som gäller för uppgifterna, skall lämnas ut till andra för samkörning med uppgifter i andra myndighetsregister eller av andra skäl. Även uppgiftsskyldighet som gäller i enskild verksamhet och bryter tystnadsplikt för uppgifter om

enskilds personliga förhållanden, avses kunna omfattas av det nya grundlagsskyddet.

Utlämnande av uppgifter som inte har sin grund i en uppgiftsskyldighet utan som lämnas ut efter en sekretessprövning, är inte avsett att omfattas av något grundlagsskydd. Det grundlagsskydd som kommittén föreslår berör därmed inte rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. TF.

Sammanfattningsvis bör sådana från ett integritetsskyddsperspektiv grundläggande moment som insamling, fastställande av ändamål och uppgiftsskyldighet beträffande informationssamlingar av särskilt känslig karaktär om enskilds personliga förhållanden hos myndigheter, ha stöd i lag och i övrigt uppfylla kraven i 2 kap. 12 § RF, allt under förutsättning att hanteringen sker i hemlighet eller utan samtycke från den enskilde och innebär en kartläggning i betydande mån av den enskildes personliga förhållanden. Detsamma gäller uppgiftsskyldighet i enskild verksamhet av motsvarande innebörd.

Ett grundlagsskydd mot kartläggning av detta slag kommer även att omfatta den skyldighet att för det allmännas räkning lagra teletrafikuppgifter för brottsbekämpande ändamål, som kommer att införas i Sverige på grund av EG-direktivet (2006/24/EG) om lagring av sådana uppgifter. Detta är i hög grad rimligt, då det här är fråga om mycket omfattande informationssamlingar som kan avse ytterst integritetskänsliga uppgifter.

En annan åtgärd som kan komma att omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet, men i detta fall närmast på grund av att det är fråga om övervakning av den enskildes privatliv, är avlyssning av kommunikation mellan enskilda som sker trådlöst, t.ex. via radio eller satellit. Sådan avlyssning är i dag oreglerad utifrån en gammal men alltmer ifrågasatt princip om att ”etern är fri” för alla, dvs. inte bara för enskilda utan också för det allmänna. Med kommitténs förslag kommer även trådlös avlyssning att omfattas av ett grundlagsskydd. Därmed kommer det att behövas, som nyligen har föreslagits för Försvarets radioanstalts (FRA) vidkommande, ett uttryckligt stöd i lag för att en myndighet i fortsättningen skall kunna ägna sig åt avlyssning av kommunikation mellan enskilda som sker i trådlöst medium.

Ett utökat grundlagsskydd begränsar det allmännas – inte enskildas – möjligheter att vidta åtgärder i form av smygfilmning, hemlig inspelning av telefonsamtal, trådlös avlyssning m.m. Grundlagsskyddet hindrar därmed inte enskilda från att även i fortsättningen göra dolda inspelningar av samtal som de själva medverkar i eller att fritt avlyssna trådlös kommunikation. Parallellt med förslaget i grundlagsdelen föreslår emellertid kommittén ett förbud i vanlig lag mot vissa former av smygfilmning, vilket kommer att träffa enskilda.

Utöver vad som nu har berörts har kommittén inte funnit det vara nödvändigt att införa ett grundlagsskydd mot intrång i den enskildes personliga integritet och på så sätt begränsa riksdagens makt att stifta lag som inskränker integritetsskyddet. Det skyddsbehov som i övrigt kan finnas får anses vara tillgodosett genom Europakonventionen och det i regeringsformen inskrivna förbudet mot lagstiftning och annan normgivning i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen samt genom reglerna om normgivning i 8 kap. RF.

I och med att ett grundlagsskydd införs som omfattar övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden och som dessutom är teknikoberoende, behövs inte längre den särskilda bestämmelse i 2 kap. 3 § andra stycket RF om krav på lagstöd vid registrering av uppgifter med hjälp av automatisk databehandling. Kommittén föreslår därför att denna bestämmelse, som haft ringa betydelse för integritetsskyddet i materiellt hänseende, upphävs.

Förbud mot olovlig fotografering

Grundlagarna fastställer det utrymme som lagstiftaren har till förfogande när begränsningar övervägs i enskildas fri- och rättigheter, men grundlagarna säger inte mycket om i vilken utsträckning detta utrymme har ianspråktagits. Det är därför inte grundlagarna utan den vanliga lagstiftningen som ger substans åt den enskildes rättigheter, såväl i förhållande till det allmänna som till andra enskilda. När det gäller den enskildes rätt till personlig integritet är det i huvudsak genom materiella bestämmelser i den vanliga lagstiftningen som uppfattningen att medborgarna bör ha tillgång till en fredad zon kommer till uttryck. Sådana bestämmelser finns i brottsbalken, där de är av central betydelse, men också i stor utsträckning inom särskilda rättsområden såsom brottsbekämpning, hälso- och sjukvård, socialtjänst, forskning och arbetsliv. Även om kommitténs uppgift inte har varit att föreslå lagstiftningsåtgärder på alla dessa skiftande områden, har kommittén ansett sig vara oförhindrad att lämna förslag till lagstiftning om den på något område skulle finna uppenbara brister i skyddet för den personliga integriteten.

I svensk rätt finns inte något generellt förbud mot att utan samtycke fotografera eller filma en enskild person. Ändå har det länge ansetts vara ett problem att kränkningar som sker genom att någon i smyg, eller i vart fall utan samtycke, fotograferar eller filmar någon annan i en känslig eller besvärande situation, kan ske utan risk för påföljd och utan att den kränkte med lagens hjälp kan få upprättelse. Redan 1966 års integritetsskyddskommitté föreslog av den anledningen ett förbud mot olovlig fotografering och även mot olovlig avlyssning, men endast det sistnämnda förslaget ledde till lagstiftning.

Det nuvarande rättsläget innebär att personer får smygfilmats även i mycket integritetskänsliga situationer, med exempelvis sexuella eller förnedrande inslag, till och med när den fotograferade befinner sig i sitt eget hem. Högsta domstolen tvingades i ett avgörande för 15 år sedan konstatera att en smygfilmning av en kvinna som hade könsmångåge med sin partner i en lägenhet inte var förbjuden, trots att domstolen fann att filmningen uppenbart hade varit djupt integritetskränkande för henne. I flera senare rättsfall, som bland annat rört filmning med kameror gömda i sovrum och i badrum, har detta otillfredsställande rättsläge bekräftats.

Problemet med smygfilmning har successivt förvärrats i takt med den digitala fototeknikens utbredning och en ökad tillgång till mobiltelefonkameror och Internet, vilket även inneburit att spridningen av integritetskränkande bilder har underlättats och fått större omfattning.

För kommittén står det klart att tiden är mogen för en straffsanktionering av integritetskränkande former av fotografering och filmning av personer, när detta sker utan samtycke. Ett förbud som träffar själva fotograferingen kommer också att begränsa omfattningen av det problem som består i att integritetskränkande bilder och filmer utnyttjas och sprids på olika sätt, inte minst via Internet och mobiltelefoni.

Kommittén är inte beredd att gå så långt som att förbjuda även spridning av olovligt tagna bilder. Dels skulle ett sådant förbud riskera att i allt för hög grad komma i konflikt med den i regeringsformen garanterade yttrandefriheten, dels har kommittén inte fått mandat att föreslå begränsningar som kan komma att påverka de grundlagsskyddade massmedierna. Behovet av ett förbud mot spridning av integritetskränkande bilder är dessutom delvis redan tillgodosett genom personuppgiftslagen och genom brottsbalkens bestämmelser om förtal. Tyngdpunkten i ett sanktionssystem till skydd för olovlig fotografering bör alltså ligga på den preventiva effekten som ett straffstadgande avseende själva anskaffandet för med sig.

Ett straffstadgande till skydd för olovlig fotografering måste begränsas till att gälla platser där behovet av rättsskydd är särskilt stort. Skyddet bör knyta an till situationer där en person har undandragit sig offentlighet eller befinner sig på en plats som gör det uppenbart att personen har ett berättigat anspråk på att bli lämnad i fred, vilket normalt är fallet exempelvis inomhus i den egna bostaden, på ett sjukhus där personen befinner sig för vård, i ett omklädningsrum, på en toalett eller i en provhytt. Förbud mot fotografering bör därför omfatta platser dit allmänheten inte har insyn.

Ett på så sätt avgränsat förbud måste kombineras med någon form av ventil för fall där det framstår som mindre angeläget eller över huvud taget inte motiverat att döma till ansvar för olovlig fotografering. Exempelvis är det inte alltid säkert att den som utan sitt medgivande blir fotograferad i sin bostad känner sig kränkt. Det finns också situationer där det kan hävdas att den som fotograferar har ett berättigat intresse att göra detta, t.ex. då syftet varit att avslöja eller dokumentera brott. I vissa fall kan även konstnärliga, vetenskapliga eller andra syften medföra att det framstår som försvarligt att fotografera en person som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn, trots att personen i fråga inte har samtyckt härtill.

Kommittén föreslår att det i brottsbalken införs en ny 4 kap. 6 a § av följande lydelse.

Den som olovligen fotograferar någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna var försvarlig, för olovlig fotografering till böter eller fängelse i högst två år.

Åtal för olovlig fotografering bör få väckas av åklagare endast om målsäganden anmäler brottet till åtal eller om åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Ett lagreglerat skydd för den personliga integriteten kan inte bestå enbart av materiella skyddsregler. En enskild som på rimliga grunder påstår sig ha blivit utsatt för en kränkning måste också ha möjlighet att få en talan om upprättelse prövad. Med en europakonventionsrättslig terminologi brukar man här tala om att den enskilde måste ha tillgång till ett effektivt rättsmedel.

Kommittén har funnit att det inte finns något stort behov av att utvidga tillgången till ett rättsmedel för att väcka talan avseende kränkningar av den personliga integriteten som begås i förhållandet enskilda emellan. Behovet av att förstärka skyddet för den personliga integriteten när det gäller förhållandet enskilda emellan tillgodoses väsentligen genom det utvidgade materiella skydd som kommittén föreslår i form av ett nytt straffstadgande mot olovlig fotografering. Genom förslaget blir också skadeståndslagens bestämmelser om möjlighet till skadestånd för denna typ av kränkning tillämpliga.

Däremot anser kommittén att det är en brist att skadeståndslagen inte medger tillgång till ett effektivt rättsmedel i den utsträckning som följer av artikel 13 i Europakonventionen vid kränkningar som begås av det allmänna vid myndighetsutövning mot enskilda. Bestämmelser som ger en utvidgad tillgång till rättsmedel bör därför införas. Högsta domstolen har visserligen under de två senaste åren utbildat en praxis som gör att kravet på ett effektivt rättsmedel till stora delar kan anses vara tillgodosett. Kommittén förordar emellertid att rättsläget bekräftas och preciseras genom lagstiftning. Eftersom frågan inte enbart rör kränkningar av den personliga integriteten, utan alla kränkningar mot de fri- och rättigheter som skyddas i Europakonventionen, och då ett lagstiftningsarbete i frågan redan har inletts, lägger kommittén inte fram något eget förslag till lagstiftning. Kommittén anser att det i samband med att lagstiftningsfrågorna övervägs är lämpligt att också ta upp frågan om talerätt avseende skadestånd vid fel av lagstiftaren.

Andra åtgärder för att stärka integritetsskyddet

En årlig regeringskrivelse om integritetsskyddet

Enligt kommitténs mening finns det mycket som talar för att en ordning införs som innebär att regeringen en gång om året genom en skrivelse informerar riksdagen om hur utvecklingen har varit i fråga om skyddet för den personliga integriteten. Riksdagen skulle härigenom fortlöpande få en samlad bild av vilka förslag som har lämnats och vilka åtgärder av betydelse för integritetsskyddet som har genomförts eller enligt regeringens mening bör genomföras. En allmänt sett stor fördel med att införa en sådan rutin skulle vara att integritetsskyddsfrågorna får den politiska tyngd som de hittills i stor utsträckning har saknat. En annan fördel skulle vara att arbetet med att ta fram underlag för en sådan skrivelse ger regeringen särskild anledning att åstadkomma samordning och skapa överblick över integritetsskyddsfrågorna inom samtliga politikområden.

Det finns inte någon nämnd eller annat organ som har i uppgift att överblicka utvecklingen på hela integritetsskyddsområdet och på ett samlat sätt tillvarata medborgarnas skyddsintresse. Kontroll och insyn som i varierande grad tar sikte på integritetsskyddet utövas inom skilda verksamheter av en rad olika nämnder och råd.

Teknikutvecklingen frambringa ständigt mer avancerade verktyg som kan brukas för nyttiga ändamål men som också – avsiktligt eller oavsiktligt – inskränker människors rätt till personlig integritet. Denna utveckling är naturligtvis inte enbart av ondo. Vad som emellertid är påfallande är att samhället inte har någon egentlig kontroll över utvecklingen och därmed också begränsade möjligheter att vidta strategiska och riktade åtgärder när sådana behöver sättas in. Det finns inte heller något samhällsorgan som har uppsikt över hela den flora av apparatur och metoder som kan brukas med integritetskränkande konsekvenser, än mindre över de tekniska möjligheter som medborgarna har att själva skydda sig mot olika former av intrång i deras privatliv. Sammantaget saknas det alltså ett samhällsorgan som generellt tillvaratar integritetsskyddsintresset.

Ett relativt enkelt sätt att bota denna brist och motverka de integritetsskadliga effekterna av teknikutvecklingen vore enligt kommitténs bedömning att bredda och utveckla Datainspektionens nuvarande funktioner. Inspektionen bör sålunda ges i uppdrag att uppmärksamma de teknikrelaterade riskerna för kränkningar av den personliga integriteten. Uppgiften bör inte vara begränsad till området för elektroniska data, och inte heller till teknikutvecklingen som sådan utan också – och framför allt – till teknikens tillämpning i människornas vardag. Kommittén förordar sålunda att Datainspektionens roll breddas och utvecklas. Regeringen bör i särskild ordning utreda de närmare förutsättningarna för detta.

Ett sammanhållet integritetsskyddsråd

I sitt delbetänkande våren 2007 konstaterade kommittén att det i den integritetsskyddsrättsliga lagstiftningen finns en brist på systemtänkande och helhetssyn, som leder till att regelverket blir oenhetligt och svåröverskådligt. Denna brist försvårade också möjligheterna att beakta kumulativa och samverkande effekter av tillkommande lagstiftning som ytterligare begränsar integritetsskyddet. Kommittén noterade i det sammanhanget att inget statligt organ har i uppgift att slå larm när integritetskänslig information utnyttjas för andra ändamål än vad den varit avsedd för. Avsaknaden av en myndighet som har i uppgift att vaka över att den enskildes rätt till en skyddad privat sfär respekteras kan ses som ett uttryck för integritetsskyddets allmänt sett låga status som står i kontrast till den omsorg lagstiftaren ägnar exempelvis tryckfriheten.

Kommittén konstaterade vidare att takten i ny integritetsbegränsande lagstiftning i många fall är högt uppdriven, inte minst på brottsbekämpningsområdet där en rad ingripande reformer nyligen hade genomförts och förslag framlagts om andra, bland annat i fråga om

buggning och preventiv användning av tvångsmedel. Vid ungefär samma tid hade regeringen även presenterat förslag om utökad signalspaning och tillsatt en utredning med uppgift att förbereda lagstiftning om obligatorisk lagring av teletrafikuppgifter. Denna starkt forcerade lagstiftningstakt på integritetskänsliga områden medförde enligt kommittén att överblicken höll på att gå förlorad, att risken för misstag blev större och att de röster som manade till eftertänksamhet kunde få svårt att göra sig hörda.

Mot denna bakgrund ansåg kommittén att det fanns goda skäl att överväga behovet av ett råd eller en nämnd med uppgift att följa utvecklingen, varna för dess risker och även utgöra en insiktsfull och förnuftig röst i den allmänna debatten. Grundproblemet i den rådande situationen var emellertid delvis ett annat, nämligen en brist på helhetssyn, systematik och proportionalitetstänkande i lagstiftningen, i förening med en otillräcklig parlamentarisk kontroll och alltför små möjligheter att få upprättelse för den som drabbats av en integritetskränkning. Kommittén förväntade sig också att lagstiftningsarbetet i fortsättningen skulle utföras under intryck av kommitténs analys av hur större hänsyn skulle kunna tas till behovet av integritetsskydd och bättre avvägningar kunna göras i förhållande till motstående intressen.

Statsmakterna har nyligen uppmärksammat behovet av kontrollorgan med vittgående befogenheter som skall bevaka integritetsskyddsintresset på områdena för tvångsmedelsanvändning respektive signalspaning. Även om dessa nya och utökade kontrollfunktioner bör välkomnas innebär de inte lösningen på det problem som består i att det inte finns ett organ – ett integritetsskyddsråd – med uppgift att vaka över integritetsskyddet i dess helhet. Mycket talar alltså för att ett sådant organ bör inrättas. Emellertid kan det finnas skäl att tills vidare avvakta utfallet av den förstärkta kontrollen på de nyss nämnda och för integritetsskyddet betydelsefulla områdena.

Även om kommittén sålunda inte föreslår att ett integritetsskyddsråd med angiven inriktning skall tillskapas nu, anser kommittén att frågan bör hållas levande och aktualiseras på nytt om det skulle visa sig att behovet av integritetsskydd fortsatt beaktas alltför lite i lagstiftningsarbetet och i andra sammanhang.

Betänkandets lagförslag såvitt avser ändring i brottsbalken

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 a §, av följande lydelse,
dels att 4 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

6 a §

Den som olovligen fotograferar någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna var försvarlig, för olovlig fotografering till böter eller fängelse i högst två år.

11 §⁴

Hemfridsbrott eller olaga intrång som ej är grovt, olovlig avlyssning som icke förövats å allmän plats eller förberedelse till sådant brott, ofredande som icke förövats å allmän plats eller intrång i förvar må åtalas av åklagare allenast om målsägande angiver brottet till åtal eller ock åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt. Detsamma skall gälla olaga tvång genom hot att åtala eller angiva annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande samt försök eller förberedelse till sådant brott.

Hemfridsbrott eller olaga intrång som ej är grovt, olovlig avlyssning som icke förövats å allmän plats eller förberedelse till sådant brott, *olovlig fotografering*, ofredande som icke förövats å allmän plats eller intrång i förvar må åtalas av åklagare allenast om målsägande angiver brottet till åtal eller ock åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt. Detsamma skall gälla olaga tvång genom hot att åtala eller angiva annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande samt försök eller förberedelse till sådant brott.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

⁴ Senaste lydelse 1975:239.

Förteckning över remissinstanserna SOU 2008:3

Yttrande över betänkandet har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Helsingborgs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Datainspektionen, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Försvarets underrättelsenämnd, Socialstyrelsen, Läkemiddelsverket, Barnombudsmannen, Stockholms läns landsting, Tullverket, Skatteverket, Statens personadressregisternämnd, Kronofogdemyndigheterna, Premiepensionsmyndigheten, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Verket för förvaltningsutveckling, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Skolverket, Centrala studiestödsnämnden, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Riksarkivet, Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket, Post- och Telestyrelsen, Arbetsförmedlingen, Stockholms stad, Jönköpings kommun, Malmö stad, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Polisförbundet, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, TV4 AB, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Medierådet, Föreningen Grävande Journalister, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Fotografers Förbund, Bildleverantörernas förening och Stiftelsen Den Nya Valfärden.

Yttrande har också inkommit från Vetenskapsrådet.

Svar har inte inkommit från Försäkringskassan, Jämtlands läns landsting, Landstinget i Skåne, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Uppsala universitet, Sveriges domareförbund, Allmänhetens pressombudsman, Pressens Opinionsnämnd, Publicistklubben, Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter, Föreningen ADB och Juridik, BRIS – Barnens rätt i samhället, Rädda barnen och Pressfotografernas klubb.

Sammanfattning av departementspromemorian Olovlig fotografering Ds 2011:1

I promemorian föreslås att ett nytt brott införs i brottsbalken benämnt *olovlig fotografering*. Brottet tar sikte på sådan fotografering som innebär ett intrång i den fredade sfär som enskilda bör vara tillförsäkrade mot andra enskilda.

Straffbestämmelsen föreslås omfatta den som, på ett sätt som är ägnat att kränka den enskildes personliga integritet, olovligen fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon som befinner sig inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller i ett annat liknande utrymme. Bestämmelsen föreslås vidare omfatta olovlig fotografering eller annan bildupptagning som, oavsett plats, sker på ett sätt som är påträngande, närgånget eller dolt och ägnat att allvarligt kränka den enskildes personliga integritet som privatperson. Straffet föreslås vara böter eller fängelse i högst ett år.

Vidare föreslås att det inte ska dömas till ansvar om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig. Dessutom föreslås att straffbestämmelsen inte ska gälla fotografering eller annan bildupptagning som utgör ett led i en myndighets verksamhet. Allmänt åtal föreslås få väckas om målsäganden anger brottet till åtal eller om åtal är motiverat från allmän synpunkt. Därutöver föreslås att den i propositionen Förbättrat skydd mot stalkning (prop. 2010/11:45) föreslagna straffbestämmelsen olaga förföljelse ska omfatta olovlig fotografering.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2012.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 4 kap. 4 b och 11 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.
 4 b §⁵

Den som förföljer en person genom brottsliga gärningar som utgör

1. misshandel enligt 3 kap. 5 § eller försök till sådant brott som inte är ringa,
2. olaga tvång enligt 4 kap. 4 § första stycket,
3. olaga hot enligt 4 kap. 5 § första stycket,
4. hemfridsbrott eller olaga intrång enligt 4 kap. 6 §,
5. ofredande enligt 4 kap. 7 §,
6. sexuellt ofredande enligt 6 kap. 10 §,
7. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,
8. åverkan enligt 12 kap. 2 § första stycket, eller
9. överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

8. skadegörelse enligt 12 kap. 1 § eller försök till sådant brott,

9. åverkan enligt 12 kap. 2 § första stycket, eller

10. överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud

döms, om var och en av gärningarna har utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet, för olaga förföljelse till fängelse i högst fyra år.

6 a §

Den som olovligen, på ett sätt som är ägnat att kränka den enskildes personliga integritet, fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon som befinner sig inomhus i en bostad eller på en toalett, i ett omklädningsrum eller i ett annat liknande utrymme, döms för

⁵ Lydelse enligt prop. 2010/11:45, Förbättrat skydd mot stalkning.

olovlig fotografering till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som olovligen fotograferar eller annars med tekniskt hjälpmedel tar upp bild av någon på ett sätt som är påträngande, närgånget eller dolt och ägnat att allvarligt kränka hans eller hennes personliga integritet som privatperson.

Till ansvar döms inte om gärningen med hänsyn till syftet och övriga omständigheter är försvarlig.

Första stycket gäller inte den som fotograferar eller annars tar upp bild av någon som ett led i en myndighets verksamhet.

11 §⁶

Hemfridsbrott eller olaga intrång som *ej* är grovt, olovlig avlyssning som *icke* förövats *å* allmän plats eller förberedelse till sådant brott, ofredande som *icke* förövats *å* allmän plats eller intrång i förvar *må* åtalas av åklagare *allenast* om *målsägande angiver* brottet till åtal eller *ock* åtal *finnes påkallat ur* allmän synpunkt. Detsamma *skall* gälla olaga tvång genom hot att åtala eller *angiva* annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande samt försök eller förberedelse till sådant brott.

Hemfridsbrott eller olaga intrång som *inte* är grovt, *olovlig fotografering*, olovlig avlyssning som *inte* förövats *på* allmän plats eller förberedelse till sådant brott, ofredande som *inte* förövats *på* allmän plats eller intrång i förvar *får* åtalas av åklagare *endast* om *målsäganden anger* brottet till åtal eller *om* åtal *är motiverat från* allmän synpunkt. Detsamma *ska* gälla olaga tvång genom hot att åtala eller *ange* annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande samt försök eller förberedelse till sådant brott.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012.

⁶ Senaste lydelse 1975:239.

Förteckning över remissinstanserna Ds 2011:1

Yttrande över betänkandet har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Helsingborgs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Kriminalvården, Datainspektionen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Läkeemedelsverket, Stockholms läns landsting, Tullverket, Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Centrala studiestödsnämnden, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Riksarkivet, Myndigheten för radio och tv, Post- och Telestyrelsen, Stockholms stad, Jönköpings kommun, Malmö stad, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Polisförbundet, Yttrandefrihetskommittén, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, TV4 AB, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Statens medieråd, Svenska Fotografers Förbund, Bildleverantörernas Förening, Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd, Konstnärernas Riksorganisation och Arbetsförmedlingen.

Yttrande har också inkommit från Bildupphovsrätt i Sverige ek. för.

Svar har inte inkommit från Statens personadressregisternämnd, Pressombudsmannen, Pressens opinionsnämnd, Sveriges Utbildningsradio AB, Föreningen Grävande Journalister, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen.