

Yttrande över SOU 2018:26 – Några frågor i skyddslagstiftningen

SVT har inbjudits att inkomma med remissvar på rubricerat betänkande.

SVT:s synpunkter enligt nedan avser huvudsakligen kommitténs förslag att utvidga skyddslagens tillträdesförbud till att omfatta drönare (och andra obemannade farkoster) som befinner sig inom eller över ett skyddsobjekt eller i ett skyddsobjekts omedelbara närhet.

Av skäl som framförs nedan avstyrker SVT kommitténs förslag till utvidgat tillträdesförbud för drönare. SVT:s primära invändningar mot förslaget är för det första att kommittén i sina överväganden och slutsatser inte alls tycks ha beaktat den grundlagsskyddade informationsfriheten som ett motstående intresse till de intressen den föreslagna regeln är avsedd att tillgodose. För det andra är avfattningen av den föreslagna straffbestämmelsen mycket oprecis. Det senare innebär allvarliga brister i förutsebarhet om var gränserna för straffbar gärning går, vilket i sin tur är ägnat att ha negativa verkningar för informationsfriheten i allmänhet och massmediernas möjlighet att rapportera från bl.a. nyhetshändelser i synnerhet.

10. Skyddslagens förbud i förhållande till tillträde med drönare

Vikten av användningen av drönare i SVT:s verksamhet

Drönare, som kan förses med kamera, har på senare år blivit ett viktigt verktyg i SVT:s verksamhet. Inte minst i samband med bevakning av nyhetshändelser, granskande journalistik och rapportering från olika typer av evenemang är kameraförsedda drönare ett mycket värdefullt och frekvent använt hjälpmedel. Många gånger är möjligheten att använda drönare en förutsättning för SVT:s möjlighet att kunna undersöka och granska ett förhållande eller att i bild kunna rapportera från nyhetshändelser av allmänt intresse.

Utvidgning, inte förtydligande, av det straffbara området

Kommittén tycks göra bedömningen att dess förslag inte innebär en utvidgning av tillträdesförbudet utan endast är ett förtydligande av vad som redan gäller enligt befintligt tillträdesförbud i skyddslagen. SVT anser inte att kommittén har presenterat övertygande stöd för sin bedömning. Lagtextens nuvarande utformning bör enligt SVT:s mening i princip anses vara begränsad till att träffa fysiska personer som tar sig in på en byggnad eller ett område som utgör skyddsobjekt. De tidigare förarbetsuttalanden som kommittén hänvisar till ger möjligen visst stöd för kommitténs bedömning såvitt avser innebörden/räckvidden av tillträdesförbudet i höjdd, men inte i sidled. Någon vägledande rättspraxis föreligger SVT veterligen inte. Med hänsyn härtill och med beaktande av den inom straffrätten tillämpliga legalitetsprincipen anser SVT att kommitténs bedömning kan ifrågasättas och utgångspunkten bör istället vara att kommitténs förslag innebär en påtaglig utvidgning av tillträdesförbudet i skyddslagen.

Avsaknad av avvägning mot informationsfriheten m.m.

Av betänkandet framgår att den föreslagna utvidgningen av tillträdesförbudet huvudsakligen syftar till att förhindra avbildning av skyddsobjekt med hjälp av kameraförsedda drönare.

När det gäller avbildning av skyddsobjekt har HD i ett beslut från 2015 fastslagit att anskaffarfriheten i TF/YGL innebär att avbildningsförbudet i skyddslagen inte får tillämpas om avbildning skett i syfte att bilderna ska publiceras eller ligga till grund för publicering i grundlagsskyddat massmedium. I direktiven till den parlamentariska grundlagsutredning som regeringen nyligen fattat beslut om har regeringen bl.a. gett utredningen i uppdrag att överväga om det finns behov av ändringar i TF/YGL för att möjliggöra straffsanktion för brott mot avbildningsförbudet enligt skyddslagen, även när anskaffning sker för publicering i grundlagsskyddade medier. Om sådant förslag lämnas, och om förslaget leder till grundlagsändring, kommer det som utgångspunkt få genomslag även i förhållande till avbildning som sker med hjälp av kameraförsedd drönare.

Kommitténs förslag med en konstruerad utvidgning av tillträdesförbudet – vars huvudsakliga syfte är att förhindra avbildning – kan förväntas få effekt även i förhållande till grundlagsskyddade massmedier. Ett genomförande av förslaget skulle i så fall i praktiken innebära att man föregriper den nya grundlagsutredningens överväganden och förslag såvitt avser tillämpningen av avbildningsförbudet i skyddslagen i förhållande till grundlagsskyddade medier. Detta vore särskilt betänkligt med hänsyn till att kommitténs betänkande inte överhuvudtaget innehåller några överväganden i förhållande till den grundlagsskyddade informationsfriheten och skyddet av massmediernas verksamhet. Kommittén uttalar istället helt generellt (sid. 112) att man inte kan se några starka motstående intressen till den föreslagna utvidgningen av tillträdesförbudet. En förvånande slutsats, i synnerhet mot bakgrund av att det i tidigare lagstiftningsarbete avseende skyddslagen har framhållits vikten av att det sker en noggrann avvägning mellan å ena sidan berättigade säkerhetsmässiga hänsyn och å andra sidan intresset av fri insyn i det allmännas verksamhet samt att det därvid är av särskild vikt att massmediernas möjlighet till rapportering skyddas (se t.ex. prop. 1989/90:54 s. 29).

Om regeringen fattar beslut om fortsatt beredning av kommitténs lagförslag förutsätter SVT att regeringen härvid tillses att det genomförs en sådan avvägning som tidigare regeringar framhållit vikten av. En möjlighet är i så fall att denna genomförs inom ramen för den nya grundlagsutredningens arbete. Under alla förhållanden bör den nya grundlagsutredningen få möjlighet att lämna synpunkter på kommitténs betänkande.

Ingripande men oklar och oförutsebar straffbestämmelse

I tidigare förarbeten till skyddslagen har regeringen betonat vikten av att det klart framgår var gränserna för ett skyddsobjekt – och därmed också gränsen för straffbart brott mot tillträdesförbudet – går (se t.ex. prop. 1989/90:54 s. 41).

Kommitténs förslag innebär att det ska vara en straffbar gärning att flyga en drönare inom eller över skyddsobjekt eller i dess närhet.

Innebörden av begreppet ”i dess närhet” (som ska ange gränsen i sidled) är långtifrån klar. Kommittén noterar dels att begreppet ”invid” (som kommittén övervägt som ett alternativ) är

snävare än ”i dess närhet”, dels att begreppet ”i dess närhet” bör ges en snävare eller vidare tolkning beroende av om skyddsobjektet befinner sig i stadsmiljö eller i ett mer öppet område. Härefter konstaterar kommittén tämligen raskt och obekymrat att det kommer bli upp till rättstillämpningen att tolka innebörden av begreppet. På motsvarande sätt anser kommittén efter visst resonemang att gränsen i höjddled inte kan närmare preciseras i lagtexten utan att det får bedömas från fall till fall med beaktande av rådande teknik både vad avser drönarens möjliga användning och bevakningspersonalens praktiska möjligheter att ingripa.

Kommittén har hämtat begreppen man laborerar med från befintliga bestämmelser i skyddslagen som reglerar skyddsvaktens befogenhet att ingripa mot personer som befinner sig ”invid” ett skyddsobjekt eller ”i dess närhet”. Även för regleringen av sådana befogenheter och därtill kopplade tvångsmedel är det förstås viktigt att gränserna är så tydliga som möjligt. När det handlar om vad som utgör eller inte utgör en allvarlig brottslig gärning med fängelse som normalpåföljd måste dock, enligt SVT, kraven på tydlighet och förutsebarhet vara långt större.

Utifrån den föreslagna straffbestämmelsen överväger kommittén behovet av reviderade regler med krav på information för att tydliggöra för allmänheten att det aktuella tillträdesförbudet även gäller luftrummet ovanför och runt skyddsobjektet. Kommittén noterar härvid bl.a. att poängen med vissa skyddsobjekt är att deras geografiska belägenhet hålls så dold som möjligt för allmänheten. Kommitténs slutsats blir därför att man inte anser sig kunna finna en lämpligare ordning än den som gäller idag, nämligen att tillträdesförbud (liksom avbildningsförbud) endast behöver framgå av skyltning vid objektet, dvs. i princip i marknivå.

Det är lätt att inse svårigheterna för en fotograf/drönaroperatör att förhålla sig till en straffbestämmelse med föreslagen utformning. Det finns idag ett stort antal skyddsobjekt, inte sällan ”insprängda” i stads- eller kvartersmiljö. Antalet skyddsobjekt kan dessutom förväntas bli fler om kommitténs förslag om införande av nya kategorier av skyddsobjekt genomförs. Det skulle inte vara lätt för fotografen/drönaroperatören att alltid, i synnerhet inte i ett akut nyhetsläge, skaffa sig kännedom om huruvida det kan finnas några skyddsobjekt under eller i drönarens närhet vid för nyhetsbevakning erforderlig flygning/filmning. Avsaknaden av ”skyltning” mot luften är härvid en påtagligt försvårande omständighet.

Rent generellt bör det ställas höga krav på förutsebarhet när det gäller straffrättsliga bestämmelser. Enligt SVT:s måste det allvarligt ifrågasättas om den föreslagna straffbestämmelsen uppfyller dessa krav, särskilt med tanke på att kriminaliseringen har bäring på den grundlagsskyddade informationsfriheten där kravet på förutsebarhet bör sättas särskilt högt. Det torde komma att krävas ett relativt stort antal vägledande domstolsavgöranden innan det straffbara området någorlunda klarlagts. Det skulle alltså sannolikt ta mycket lång tid innan någon egentlig förutsebarhet uppnås vad gäller omfattningen av straffansvaret. Härtill kommer svårigheten att överhudtaget känna till och/eller (från luften) identifiera vad som utgör skyddsobjekt om – som kommittén föreslår – information om skyddsobjektet och gällande förbud endast ska behöva framgå genom skyltning i marknivå.

Införandet av en straffbestämmelse med den avfattning som föreslås i betänkandet skulle enligt SVT:s bedömning riskera få en återhållande effekt för såväl den undersökande journalistiken som för massmediernas nyhetsrapportering. Det framstår som sannolikt att fotografer/drönaroperatörer skulle komma att, med fog, tillämpa nya mått av försiktighet med

resultat att viss från informations- och yttrandefrihetssynpunkt angelägen journalistisk granskning och nyhetsrapportering skulle riskera att utebli.

Risken för självcensur i anskaffningsledet accentueras av att riksdagen nyligen har beslutat om en skärpning av straffskalan för brott mot tillträdes- och utbildningsförbud enligt skyddslagen. Liksom tidigare ska både uppsåtliga och oaktsamma gärningar vara straffbara. Böter utmönstras dock som påföljd vid brott av normalgraden och straffskalan höjs till maximalt två års fängelse från tidigare ett år. Påföljden böter kommer endast finnas kvar för ringa/bagatellartade brott. Regeringen framhåller därtill att det ska råda en presumtion för att döma till fängelse vid brott mot tillträdesförbudet. I förarbetena uttalar regeringen vidare att oaktsamhet inte i sig medför att en gärning ska bedömas som ett lindrigare brott. Som skäl härför framhålls lagens krav på att beslutet om skyddsobjekt ska tydligt framgå skyltning eller på annat sätt (prop. 2017/18:102 s. 28–31). Det kan noteras att det argumentet har dålig bärkraft i förhållande till kommitténs förslag, som ju innebär att ”tydlig” skyltning i praktiken inte skulle krävas i förhållande till verksamhet med drönare (se ovan). Den redan beslutade straffskärpningen för brott mot tillträdesförbudet är under alla förhållanden ägnad att förstärka oron hos fotografer/drönaroperatörer när de står inför att bedöma risken för att de i sitt arbete kan komma att begå en straffbar gärning

Det är självklart lätt att ha förståelse för den av kommittén konstaterade svårigheten att hitta begrepp som på ett klart och samtidigt erforderligt flexibelt sätt avgränsar tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen. Men när detta inte visar sig vara möjligt bör man förstås allvarligt överväga om den tilltänkta kriminaliseringen, i beaktande av motstående intressen, är möjlig och rimlig samt, om så befinns vara fallet, noga inventera och pröva möjliga vägar/teknik för att uppnå det tilltänkta syftet. SVT anser härvid att kommitténs överväganden överlag är bristfälliga eftersom man inte överhuvudtaget har beaktat den tilltänkta straffbestämmelsens påverkan för den grundlagsskyddade informationsfriheten. Hade kommittén i erforderlig grad beaktat dessa motstående intressen borde det ha resulterat i ett annorlunda utformat lagförslag och betänkande.

Avslutande synpunkter

Om regeringen trots allt skulle välja att gå vidare med en utvidgning av tillträdesförbudet i linje med kommitténs förslag förutsätter SVT att det förslag som underställs riksdagen är noga och erforderligt avvägt mot den grundlagsskyddade informationsfriheten och skyddet av massmediernas verksamhet. Därtill krävs att lagtexten avfattas med den förutsebarhet som kan krävas av varje straffbestämmelse av ifrågavarande slag samt att regleringen i övrigt – genom krav på information/skyltning m.m. – är utformad på ett sätt som gör att fotografer och drönaroperatörer utan större svårighet ska kunna avgöra när de riskerar att hamna på fel sida av det straffbara området.

Stockholm den / 2018

SVERIGES TELEVISION AB

Hanna Stjärne
VD