



Möjligheten för vissa utomstående att följa polisens operativa arbete

Sammanfattning

Det kan finnas goda skäl att tillåta vissa utomstående t.ex. representanter från riksdagen och regeringen, forskare, tv-bolag och medier i övrigt att följa med vid polisens operativa verksamhet i syfte att få kunskap om, granska och skildra olika delar av polisens verksamhet. Eftersom uppgifter som omfattas av sekretess kan komma att röjas i sådana situationer är dock möjligheterna till detta begränsade. Av stor betydelse i detta sammanhang är om en person kan anses delta i Polismyndighetens verksamhet eller inte.

- De som kan anses delta i Polismyndighetens verksamhet är – förutom anställda och uppdragstagare – t.ex. praktikanter, poliser från annat land som biträder svensk polis samt ledamöterna i Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråd. Dessa är bundna av sekretessregleringen för Polismyndigheten och kan därför följa med vid polisoperativ verksamhet utan hinder av sekretess.
- För de som inte kan anses delta i Polismyndighetens verksamhet, t.ex. personer som gör studiebesök, forskare, representanter från andra myndigheter, politiker, TV-bolag och journalister, krävs för medföljande att det finns stöd för detta i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) eller att medföljandet arrangeras så att den medföljande personen inte får del av några sekretessbelagda uppgifter eller så att enskilda personer i förväg kan lämna sitt samtycke till att medverka.
- När det gäller de ledamöter i riksdagen och representanter från regeringen som ansvarar för polisiära frågor samt de tjänstemän som direkt arbetar med polisiära frågor vid justitiedepartementet och justitieutskottet finns enligt rättsavdelningens mening sådant stöd i OSL som innebär att dessa kan följa med vid polisoperativ verksamhet utan hinder av sekretess.
- Forskare och representanter från vissa myndigheter bör också med stöd av 10 kap. 27 § OSL i vissa fall kunna följa med vid polisoperativ verksamhet efter en bedömning i det enskilda fallet.

2016-10-17

Bakgrund

Möjligheten för Polismyndigheten att medge att utomstående följer med vid polisens operativa arbete aktualiseras med jämna mellanrum inom Polismyndigheten (tidigare Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna). Det har bl.a. förekommit att representanter från regeringen, forskare och journalister följt med poliser i den operativa verksamheten och även att verksamheten då dokumenterats. I vissa fall har s.k. sekretessförbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL upprättats i dessa situationer.

Det har under årens lopp tagits fram ett antal promemorior och andra dokument för att ge vägledning i frågan om utomståendes möjligheter att medfölja vid polisiär verksamhet, bl.a. Rikspolisstyrelsens promemoria den 13 december 2011 (RA-005-6321/11). Vidare har Etiska rådet vid Polismyndigheten den 19 januari 2012 avgett ett yttrande i frågan (RA-100-2788/11).

Justitiekanslern (JK) har i ett antal beslut uttalat sig om möjligheten för främst journalister att följa med i polisens operativa arbete och Justitieombudsmannen (JO) har uttalat sig om möjligheten för media och andra utomstående att följa Kustbevakningens verksamhet samt akutvårdsverksamheten. Se vidare nedan.

Insynsutredningen har i delbetänkandet *Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor* (SOU 2009:72) lämnat förslag som innebär ökade möjligheter för medier att följa polisverksamheten. Förslagen har dock ännu inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § OSL gäller förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av sin anställning eller uppdrag hos myndigheten, tjänsteplikt eller på annan liknande grund.

Av 10 kap. 15 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till riksdagen eller regeringen.

Enligt 12 kap. 2 § OSL kan en enskild helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne.

Bestämmelser om sekretess till skydd för bl.a. förundersökning, användning av tvångsmedel och verksamheten i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott finns i 18 kap. 1 § OSL och sekretess till skydd för uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i motsvarande situationer finns i 35 kap. 1 § OSL.

I 35 kap. 20 § OSL finns bestämmelser om sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden bl.a. i verksamhet som innefattar hjälp eller

2016-10-17

annat bistånd åt enskild samt vissa ärenden om omhändertagande eller handräckning.

Etiska rådet

Rikspolischefen beslutade den 16 maj 2010 att inhämta etiska rådets övervägande när det gäller kommersiella medier och andras deltagande i polisens operativa verksamhet. I ett yttrande den 19 januari 2012 (RA-100-2788/11) anförde etiska rådet bl.a. att seriös journalistik som syftar till att granska eller skildra olika polisaktiviteter kan motivera att media gör inslag om den operativa polisverksamheten. Att avtala om medverkan i enstaka program eller programserier som har ett underhållningssyfte bör inte få förekomma. För att det ska vara acceptabelt att låta ett tv-producerande mediebolag följa den operativa verksamheten måste det vara klart förutsebart vilken typ av uppgifter som kommer att röjas för mediebolaget och därefter spridas till allmänheten. Förutom sekretessbelagda uppgifter bör inte heller andra uppgifter om t.ex. underåriga, personer med missbruk, fysiska skador, psykiska problem samt socialt utsatta personer spridas, oavsett hur en enskild ställer sig till att frivilligt medverka. Medverkan av utomstående i situationer där polisen har kontakt med enskilda innebär i sig ett integritetsintrång för de sistnämnda, oavsett om den enskilde filmas eller inte eller om en inspelning sänds. Rådet bedömde sammanfattningsvis att utrymmet för att tillåta tv-medier att följa med i polisens operativa verksamhet är synnerligen litet eftersom det saknas en reglering som garanterar en i sammanhanget godtagbar nivå på skyddet för enskildas personliga integritet.

Uttalanden från JO och JK

Såväl JK som JO har vid flera tillfällen uttalat sig om möjligheterna för journalister m.fl. att följa med vid polisverksamhet. Se bl.a. JK:s beslut den 21 mars 2001 (1719-99-22), den 7 december 2007 (5785-05-21), den 31 augusti 2007 (6788-06-31), den 22 februari 2013 (7353-12-30) och JO:s beslut den 5 september 2008 (4150-2007) som avsåg Kustbevakningens medverkan vid TV-inspelning.

Av de ovan angivna besluten från JO och JK kan man dra följande slutsatser.

1. När en representant från media följer med poliser vid operativt arbete innebär det normalt att sekretessbelagda uppgifter förmedlas löpande från myndigheten till denna person. Det går oftast inte att förutse vilka uppgifter som kommer att förmedlas. I en sådan situation är det i princip omöjligt att göra sekretessprövningar före utlämnandet av uppgifter och det är inte heller möjligt att besluta om att lämna ut uppgifterna med sekretessförbehåll enligt 10 kap. 14 § OSL.
2. Det är dock möjligt för medier att följa med i polisens arbete om risken för ett röjande av sekretessbelagda uppgifter om bl.a. enskildas personliga förhållanden är utesluten eller i vart fall minimal. Det bör då vara fråga om en i förväg planerad aktivitet från polisens sida där det med säkerhet kan bedömas vilken information som kommer att för-

2016-10-17

medlas. Medföljandet måste i sådana fall planeras och regleras noggrant så att det är tydligt vad som får dokumenteras och i vilka situationer. De polismän som deltar måste vidare vara väl medvetna om att de åtgärder som behöver vidtas för att inte sekretessbelagda uppgifter ska röjas.

3. Sekretess till skydd för en enskild kan efterges av den berörda personen enligt 12 kap. 2 § OSL. I situationer som den aktuella kan dock inhämtande av samtycke genom vilket sekretessen efterges vara förenad med en rad svårigheter. Det måste säkerställas inte bara att den som skyddas av sekretess i förväg faktiskt lämnar sitt samtycke, utan också att det sker på ett korrekt sätt och att personen i fråga är fullt medveten om vad samtycket innebär.
4. Den enskildes integritet måste beaktas i tillräcklig utsträckning. Polisen får inte medverka till att t.ex. ett TV-team ges möjlighet att intervjua eller på likande sätt komma i direkt kontakt med personer när dessa befinner sig i en för dem utsatt situation. Vidare måste polispersonal se till att enskilda personer inte känner sig tvingade att medverka i sådana sammanhang.
5. Vid anonymisering av inblandade personer, t.ex. då bilder tas, är det inte alltid tillräckligt att ”sudda” en persons ansikte. Det är också viktigt att tänka på att en persons ägodelar, t.ex. en bil eller båt, kan identifiera personen.
6. När tillstånd ges att följa polisverksamheten är det myndigheten som fattar detta beslut samt villkoren för detta. En polisanställd kan i dessa fall inte åberopa meddelarfrihet eftersom den inte gäller för myndigheten som sådan.
7. Enligt 1 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen respektive 1 kap. 3 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen får det inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett TV-program, radio m.m. först måste granskas av en myndighet eller något allmänt organ. Ett frivilligt granskningsförfarande är dock möjligt men Polismyndigheten måste iaktta försiktighet vid en sådan föregående granskning för att inte komma i konflikt med censurförbudet.

Insynsutredningen

Med anledning av JK:s beslut den 21 mars 2001 gav Rikspolisstyrelsen den 4 mars 2002 in en skrivelse till Justitiedepartementet om behovet av att se över lagstiftningen för att medierna ska få större möjligheter att följa polisverksamheten (RÅS-187-1455/02; Ju2002/1958). I skrivelsen anförde styrelsen bl.a. att polisen har sådana arbetsuppgifter i samhället att den måste vara så öppen för insyn från allmänhetens sida som rimligen är möjligt med hänsyn till behovet av skydd för den personliga integriteten hos de personer som berörs av polis-ingripanden. Det är också viktigt att polisen kan sprida kunskap om och förståelse för de svårigheter och arbetsförhållanden som möter polispersonal un-

2016-10-17

der ett normalt arbetspass i en radiobilpatrull. Rikspolisstyrelsens skrivelse innehöll ett författningsförslag som syftade till att åstadkomma en rimlig avvägning mellan polisens strävan efter öppenhet och den enskildes behov av integritetsskydd.

Mot bakgrund av skrivelsen fick Insynsutredningen (Ju 2007:13) i uppdrag att överväga om det är lämpligt ur integritetssynpunkt att ändra sekretesslagstiftningen så att enskilda i studiesyfte kan följa en myndighets operativa arbete. I delbetänkandet *Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor* (SOU 2009:72) kommer utredningen fram till att det krävs författningsändringar om man vill skapa ökade möjligheter för enskilda att följa operativt myndighetsarbete då uppgifter som omfattas av sekretess kan antas komma att röjas.

I delbetänkandet framförde utredningen härutöver bl.a. följande. Frågan huruvida det är acceptabelt från integritetssynpunkt att enskilda, bundna av tystnadsplikt, följer en myndighets operativa arbete förutsätter att en avvägning görs mellan intresset att allmänheten får insyn i myndigheternas verksamhet och intresset av skydd för den enskildes integritet. Vi menar att intresset av insyn väger mycket tungt när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas operativa arbete, bl.a. eftersom den verksamheten är ett så tydligt uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Ett sätt för de brottsbekämpande myndigheterna att förmedla insyn i sin verksamhet är att låta exempelvis politiker, medier och andra företrädare för allmänheten följa myndigheternas operativa verksamhet och det även om sekretessbelagda uppgifter därvid skulle komma att röjas. Vi är i grunden positiva till att sådana möjligheter skapas förutsatt att möjligheterna omgärdas av vissa villkor. Av avgörande betydelse för frågan är om en reglering kan skapas som ger ett integritetsskydd för enskilda och även nödvändigt skydd för övriga sekretessintressen. Vi menar att det går att åstadkomma en sådan reglering som på ett rimligt sätt tillgodoser dessa sekretessintressen.

Insynsutredningens förslag har ännu inte föranlett några lagstiftningsförslag.

Rättsavdelningens bedömning

Det har i flera sammanhang framförts att det kan finnas goda skäl att tillåta vissa utomstående t.ex. representanter från regeringen, forskare, tv-bolag och medier i övrigt att följa med vid polisens operativa verksamhet i syfte att få kunskap om, granska eller skildra olika delar av polisens verksamhet. Eftersom uppgifter som omfattas av sekretess kan antas komma att röjas i sådana situationer är dock möjligheten till detta begränsad.

Personer som kan anses delta i polisens verksamhet

Personer som deltar i en myndighets verksamhet på grund av t.ex. anställning eller uppdrag hos myndigheten är bundna av sekretessregleringen för den aktuella myndigheten. Detta framgår av 2 kap. 1 § OSL. Praktikanter, personer från bemanningsföretag som arbetar hos myndigheten, utomstående experter som rådfrågas samt ledamöter i en myndighets råd, nämnder och liknande har i

2016-10-17

regel sådan anknytning till myndigheten att de också omfattas av myndighetens sekretessreglering.

Med stöd av den aktuella bestämmelsen omfattas t.ex. åklagaraspiranter under sin praktik hos Polismyndigheten och praktikanter från universitet och högskolor av den sekretessreglering som gäller för myndigheten. Man har dock inte ansett att elever och studenter som endast besöker myndigheten i studiefysyfte har sådan anknytning till myndigheten att de omfattas av bestämmelsen (Offentlighets- och sekretesslagen En kommentar, Lenberg m.fl. s. 2.1).

Även poliser från andra länder och representanter från t.ex. Europol och Interpol som deltar i Polismyndighetens verksamhet eller lämnar biträde med vissa tjänsteåtgärder får anses omfattas av denna sekretessreglering.

Ledamöterna i Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråd får också anses omfattas av sekretessregleringen i 2 kap. 1 § OSL, vilket innebär att det är möjligt för dessa att kunna följa med vid polisoperativ verksamhet.

Personer som inte kan anses delta i polisens verksamhet

När det gäller utomstående, dvs. personer som inte har sådan anknytning till Polismyndigheten att de omfattas av sekretessregleringen i 2 kap. 1 § OSL, blir bedömningen olika beroende på vilken kategori av utomstående det är fråga om.

Som framgått ovan anses inte elever och studenter som endast besöker myndigheten i studiefysyfte ha sådan anknytning till myndigheten att de omfattas av bestämmelsen.

När det gäller ledamöter i riksdagen och representanter från regeringen som vill göra ett studiebesök hos Polismyndigheten och följa med vid operativ polisverksamhet gör rättsavdelningen följande bedömning. I förhållande till riksdagen och regeringen gäller inte sekretess enligt bestämmelserna i 10 kap. 15 § OSL. I ett domstolsavgörande har dock en enskild riksdagsledamot inte ansetts ha rätt att direkt från en myndighet inhämta sekretessbelagda uppgifter (RÅ 1992 not.188). Av domstolsavgörandet kan dock inte utläsas att den aktuella riksdagsledamoten hade skäl utifrån sitt uppdrag att inhämta de aktuella uppgifterna, vilket dock bör kunna vara fallet i andra sammanhang.

De ledamöter i riksdagen och representanter från regeringen som ansvarar för polisiära frågor bör ha god insyn i och kännedom om polisverksamheten och inom ramen för detta bör de också utan hinder av sekretess kunna få ta del av uppgifter som förekommer i den verksamheten. Den bedömningen bör därför kunna göras att inte bara riksdagen och regeringen i sin helhet, utan även dessa ledamöter omfattas av bestämmelsen i 10 kap. 15 § OSL. Sålunda bör enligt rättsavdelningens mening de statsråd som är ansvariga för justitiedepartementet, dvs. justitie- och migrationsministern och inrikesministern, samt ledamöterna i justitieutskottet normalt kunna följa med vid polisoperativ verksamhet. Samma bedömning bör enligt rättsavdelningens mening kunna göras

2016-10-17

beträffande de tjänstemän som direkt arbetar med polisiära frågor vid justitiedepartementet och justitieutskottet.

När det gäller forskare och anställda vid andra myndigheter, t.ex. Brå och Åklagarmyndigheten, får enligt rättsavdelningens mening en bedömning göras i varje enskilt fall. En omständighet av betydelse vid denna bedömning är om de uppgifter som den aktuella personen får del av genom att medfölja omfattas av sekretess även i den myndighet som personen kommer ifrån, vilket normalt är fallet när det gäller forskare (jfr 11 kap. 3 § OSL). Det kan även vara fallet när det gäller brottsbekämpande myndigheter (jfr 18 kap. 1 § samt 35 kap. 1 § OSL). Härutöver bör krävas att det finns ett starkt intresse av att få inblick i och kunskap om viss operativ verksamhet, t.ex. hur polisen utför vissa arbetsmoment eller hanterar en viss brottstyp. I sådana fall bör det kunna vara möjligt att tillämpa någon av de sekretessbrytande bestämmelserna i OSL, främst 10 kap. 27 §. För att den bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Eftersom man inte vet exakt vilka uppgifter som kommer att röjas vid ett medföljande får intresseavvägningen i dessa fall utgå från ett ”värsta scenario” där känsliga uppgifter kommer att röjas. Endast om det då är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda, bör ett medföljande tillåtas.

Om andra kategorier av utomstående, t.ex. journalister och representanter från tv-bolag och medier i övrigt, följer med vid polisoperativ verksamhet saknas en reglering som garanterar en godtagbar nivå på skyddet för enskildas personliga integritet, vilket innebär att utrymmet för att tillåta medföljande är mycket begränsat. Risken att bryta mot sekretessbestämmelser, framför allt till skydd för enskilda, och därmed göra sig skyldig till brott mot tystnadsplikten är överhängande för den personal som tillåter och medverkar till detta. Eftersom meddelarfriheten inte omfattar myndigheten som sådan kan meddelarfrihet inte åberopas i en sådan situation.

Mot bakgrund av det anförda bör tv-bolag och medier i övrigt normalt sett inte tillåtas att följa med vid polisoperativ verksamhet. Undantag kan möjligtvis göras vid en klart avgränsad verksamhet där man med stor grad av säkerhet kan förutse vilken typ av uppgifter som kommer att förekomma och där medföljandet kan arrangeras så att sekretessbelagda uppgifter inte röjs eller att samtycke kan inhämtas från enskilda på förhand. Ett exempel som rör en sådan avgränsad verksamhet är en internationell insats som det svenska polisflyget deltar i under hösten 2016. Det har ansetts möjligt för ett mediebolag att följa polisflyget en period under denna insats för att göra en dokumentär. Upplägget är då sådant att några sekretessbelagda uppgifter inte kommer att röjas för tv-teamet.

Samtycke och förbehåll

Sekretessen kan efterges av den enskilde enligt 12 kap. 2 § OSL. I situationer som den aktuella kan dock inhämtandet av ett samtycke genom vilket sekretessen efterges vara förenat med en rad svårigheter. Det måste säkerställas inte

2016-10-17

bara att den som skyddas av sekretess i förväg faktiskt lämnar sitt samtycke, utan också att så sker på ett korrekt sätt och att personen i fråga är fullt medveten om vad samtycket innebär. Är personen påverkad eller förvirrad kan ett giltigt samtycke av det skälet ibland vara uteslutet (jfr JO 1998/99 s. 458 och 2011/12 s. 544).

Då myndigheter låtit allmänheten följa operativt arbete har Polismyndigheten ibland använt sig av möjligheten att uppställa ett sekretessförbehåll. Genom förbehållet uppkommer en tystnadsplikt för den person förbehållet riktar sig till. Både JK och JO har i olika beslut kommit fram till att i situationer som de nu aktuella går det som regel inte att överblicka vilken information som kommer att förmedlas och därmed är det inte heller möjligt att besluta om ett sådant förbehåll.

Vissa praktiska frågor

Även om det är möjligt utifrån sekretessbestämmelser m.m. att tillåta en utomstående person att följa med vid polisoperativ verksamhet är det också viktigt att detta är lämpligt utifrån praktiska aspekter samt av säkerhetsskäl. En medföljare får inte påverka polisernas möjligheter att utföra sitt arbete. De aktuella polismännen bör dessutom själva få avgöra om de vill ha någon medföljare. Om de dessutom ska medverka på film, bild etc. bör de också få vara med och bestämma de närmare villkoren för detta.

Vad gäller frågan om försäkringar för medföljande får förutsättas att personer som inom ramen för sitt tjänsteuppdrag följer med vid polisoperativ verksamhet har ett försäkringsskydd genom sin arbetsgivare. Polismyndigheten kan inte anses ha något ansvar för att hålla sådana personer försäkrade. När det gäller Polismyndighetens insynsråd och regionpolisråden har dock en kollektiv försäkring tecknats för samtliga ledamöter. Försäkringen omfattar även situationer då en ledamot i studiesyfte deltar i Polismyndighetens operativa verksamhet.

Särskilt i de fall journalister och representanter från tv-bolag och medier i övrigt ska tillåtas följa med vid polisoperativ verksamhet bör ett beslut med de villkor som ska gälla för detta fattas av den organisatoriska enhet som ansvarar för den aktuella verksamheten. Alternativt bör villkoren framgå av en överenskommelse som ingås mellan den ansvariga enheten inom Polismyndigheten och den medföljande parten. Sådana villkor kan t.ex. omfatta i vilka situationer den externa parten får närvara, att denne ska informeras om relevanta sekretessbestämmelser, inte får höra radiokommunikationen i en bil samt är skyldiga att följa anvisningar från polismännen.

Vem som har rätt att fatta sådana beslut respektive ingå sådana överenskommelser framgår av Polismyndighetens arbetsordning och respektive regions eller avdelnings handläggningsordning.

Ett samarbete med ett mediebolag måste planeras noggrant och det måste vara tydligt vad dessa får ta del av och i vilka situationer. Vidare krävs att stor hänsyn tas till enskildas personliga integritet. I de fall enskilda ska medverka

2016-10-17

är det viktigt att poliserna agerar på ett sådant sätt att enskilda personer inte känner sig tvingade att medverka.

Om medföljare finns med i en polisbil, båt eller liknande kan det i många fall vara lämpligt att polismännen använder hörlurar så att medföljaren inte kan höra radiokommunikationen.

Något krav på att polisen ska granska en film, foton m.m. innan de sprids får inte förekomma eftersom det skulle kunna innebära censur. Däremot kan polisanställda vara behjälplig med att i efterhand bedöma vad som inte bör visas utifrån uppställda villkor.

Denna rättsutredning har beslutats av enhetschefen Eva Lindeblad efter föredragning av verksjuristen Yvette Glantz. I handläggningen har även juristen Charlotta Lokrantz Sandberg deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

Eva Lindeblad

Yvette Glantz