

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 5 juni 2015

Mål nr

Ö 338-15

KLAGANDE

AB Dagens Nyheter, 556246-8172

105 15 Stockholm

Ombud: Advokat UI

MOTPART

Riksåklagaren

Box 5553

114 85 Stockholm

SAKEN

Beslag

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts beslut 2014-12-16 i mål Ö 11016-14

Dok.Id 106011

HÖGSTA DOMSTOLEN
Riddarhustorget 8

Postadress
Box 2066
103 12 Stockholm

Telefon 08-561 666 00
Telefax 08-561 666 86
E-post:
hogsta.domstolen@dom.se
www.hogstodomstolen.se

Expeditionstid
08:45-12:00
13:15-15:00

HÖGSTA DOMSTOLENS AVGÖRANDE

Med ändring av hovrättens beslut häver Högsta domstolen beslaget av minneskortet Extreme Pro, 16 GB SanDisk (Södertörns åklagarkammare, ärende AM 155341-14).

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Dagens Nyheter har yrkat att beslaget hävs.

Riksåklagaren har motsatt sig att hovrättens beslut ändras.

SKÄL

Bakgrund

1. I samband med Försvarmaktens ubåtsjakt i oktober 2014 påträffades CH, medarbetare på Dagens Nyheter, och ett par andra personer av militärpolis i en båt innanför skyddsobjektgränsen vid Amfibieregementet AMF 1 Berga, utanför Stockholm. Området utgör skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305). Utöver lagens tillträdesförbud gäller ett särskilt förbud mot avbildning av och inom skyddsobjektet.
2. Militärpolisen tog i beslag ett minneskort som fanns i den kamera som CH hade med sig. Minneskortet tillhör Dagens Nyheter. På minneskortet finns 47 fotografier som är tagna mot skyddsobjektet. CH har förklarat att fotografierna är avsedda för publicering i Dagens Nyheter. Uppgiften har inte satts i fråga.

3. Åklagaren inledde förundersökning om brott mot skyddslagen. Enligt åklagaren kan minneskortet med fotografierna skäligen antas dels ha betydelse för utredningen, dels vara förverkat. Beslaget fastställdes av åklagare. Tingsrätten hävde beslaget, men hovrätten har förklarat att beslaget ska bestå.

Frågan i målet

4. Frågan i målet är om åtgärden att med stöd av skyddslagen ta minneskortet i beslag står i strid med regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, främst bestämmelserna om anskaffarfrihet och censurförbud.

Skyddslagen

5. Skyddslagen ska ge ett förstärkt skydd för anläggningar och områden mot viss grov brottslighet, framför allt mot spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör försvaret. Ett beslut om skyddsobjekt innebär att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet (7 § första stycket). Genom ett särskilt beslut kan tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet (7 § andra stycket). Tillträdesförbud och andra former av förbud med stöd av skyddslagen kan i flera avseenden medföra begränsningar i den enskildes rättigheter enligt regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Ett beslut om skyddsobjekt får därför inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd (18 § andra stycket).

6. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud enligt skyddslagen döms till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken, t.ex. som olaga intrång eller olovlig

underrättelseverksamhet (30 §). Avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt skyddslagen ska förklaras förverkade och detsamma gäller föremål som har använts som hjälpmedel om det inte är uppenbart oskäligt (32 §). Den som bevakar ett skyddsobjekt får ta sådana föremål i beslag som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot lagen eller vara förverkade (14 §).

Anskaffarfriheten

7. Enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket tryckfrihetsförordningen har var och en rätt att, om inte annat följer av förordningen, anskaffa uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna dem vidare för publicering. I förarbetena anges att den rättsliga betydelsen av bestämmelsen i princip ligger i att anskaffandet inte får leda till straffansvar eller ersättningsskyldighet, även om sådan rättsverkan annars skulle vara förknippad med gärningen. Vidare anges att bestämmelsen främst avser att skydda rätten att inhämta uppgifter oavsett deras innehåll och att detta kommer till uttryck genom orden ”i vad ämne som helst”. (Se prop. 1975/76:204 s. 129.)

8. Från den grundlagsskyddade anskaffarfriheten undantas det fallet att den som anskaffar en sådan uppgift därigenom gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot Sveriges säkerhet, såsom spioneri, högförräderi och grov obehörig befattning med hemlig uppgift (7 kap. 3 § 1 tryckfrihetsförordningen). I de fallen gäller vad som i lag är stadgat om ansvar för brottet.

9. Enligt 1 kap. 9 § 5 tryckfrihetsförordningen gäller vad som i lag är stadgat om straffansvar avseende ”det sätt på vilket” en uppgift har anskaffats. Av förarbetena framgår att det vid införandet av bestämmelsen om anskaffarfrihet

inte åsyftades att ge något skydd för själva tillvägagångssättet vid anskaffandet. Metoden för att anskaffa uppgiften är således inte skyddad. Som exempel på brottsliga metoder för anskaffande av information avsedd för publicering nämns i förarbetena bl.a. intrång i förvar, olovlig avlyssning, egenmäktigt förfarande samt hemfridsbrott. Ansvarsbestämmelsen måste avse själva tillvägagångssättet vid anskaffandet för att den med stöd av 1 kap. 9 § 5 ska kunna tillämpas utan hinder av tryckfrihetsförordningen. Det är således inte möjligt att i lag förbjuda anskaffande av viss slags information för publicering. (Se a. prop. s. 98 och 129 ff.)

10. Motsvarande bestämmelser rörande anskaffarfriheten finns i yttrandefrihetsgrundlagen (se 1 kap. 2 och 12 §§).

Censurförbudet

11. Det grundläggande syftet med censurförbudet är att en skrift aldrig ska kunna hindras från att bli offentliggjord och att ett eventuellt ingripande mot dess innehåll får ske först efter publicering. Enligt 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen får det inte förekomma någon granskning före tryckningen av en skrift eller något förbud mot tryckning av en skrift (första stycket). Inte heller är det tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av en skrifts innehåll, genom en åtgärd som inte har stöd i tryckfrihetsförordningen, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten (andra stycket). Det är alltså först efter publicering som ett ingripande får ske (jfr reglerna om tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen). Motsvarande reglering finns i yttrandefrihetsgrundlagen (se 1 kap. 3 §).

Hindrar yttrandefrihetsgrundlagarna en tillämpning av skyddslagens regler om beslag?

12. Av den s.k. exklusivetsprincipen följer att straffrättsliga ingripanden till följd av missbruk av tryck- och yttrandefriheten eller medverkan till ett sådant missbruk måste ha stöd i grundlag (se 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen). Det innebär att det måste finnas ett uttryckligt grundlagsstöd för att det ska vara möjligt att ingripa mot en överträdelse av ett avbildningsförbud meddelat med stöd av skyddslagen om en fotografering har skett i publiceringssyfte (anskaffarfriheten) eller för att med tillämpning av skyddslagen förverka eller på annat sätt hindra publicering av sådana fotografier (censurförbudet).

13. En överträdelse av ett förbud mot fotografering av ett skyddsobjekt omfattas inte av undantaget från anskaffarfriheten i 7 kap. 3 § 1 tryckfrihetsförordningen (se p. 8) eller motsvarande bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen. För att en sådan överträdelse ska kunna beivras krävs därmed att den gärning som åtalet avser kan anses enbart ta sikte på det sätt på vilket anskaffandet skett (1 kap. 9 § 5).

14. Frågan om vilket utrymme som 1 kap. 9 § 5 ger för straffbestämmelser i vanlig lag behandlades i förarbetena till skyddslagens tidigare motsvarighet, lagen (1990:217) om samhällsviktiga anläggningar m.m. Då gjordes bedömningen att straff för en överträdelse av ett fotograferingsförbud fick förekomma, även om fotograferingen hade utförts i publiceringssyfte, med hänvisning till 1 kap. 9 § 5 tryckfrihetsförordningen (dåvarande 1 kap. 9 § 3; se prop. 1989/90:54 s. 56 f. och 64 f., bet. 1989/90:FöU6 med konstitutionsutskottets yttrande 1989/90:KU4y s. 7 f. och prop. 2009/10:87 s. 25 och 56 f.; jfr JO:s beslut 1984-12-14, dnr 759-1984 och 1029-1984).

15. Det förhållandet att fotografering utgör ett tillvägagångssätt – en metod – för att anskaffa information samtidigt som det är genom anskaffandet av informationen som ett brott begås, har även berörts i andra lagstiftningsärenden. I det ärende som resulterade i ansvarsbestämmelsen om kränkande fotografering (4 kap. 6 a § brottsbalken) mötte ett förslag till bestämmelse kritik i Lagrådet. Enligt Lagrådet kunde det hävdas att avgörande för tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen var vad som avbildades och inte själva förfaringssättet och att bestämmelsen därför stod i strid med anskaffarfriheten. Lagrådet avstyrkte förslaget. Den slutliga utformningen av bestämmelsen fick en mer begränsad och annorlunda utformning för att tillämpningsområdet inte skulle avgränsas med utgångspunkt från innehållet i bilder och filmer. (Prop. 2012/13:69 s. 16 ff.)

16. Ett fotograferingsförbud meddelat enligt 7 § andra stycket skyddslagen tar direkt sikte på vad som avbildas, nämligen skyddsobjektet. Eftersom det således är informationsinnehållet som skyddas genom straffbestämmelsen i 30 § skyddslagen kan den inte förstås så att den avser ”det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats”. En överträdelse av ett fotograferingsförbud kan därmed inte jämföras med sådana brottsliga metoder för anskaffande av information som avses i 1 kap. 9 § 5. Slutsatsen av det anförda är att 1 kap. 9 § 5 tryckfrihetsförordningen (och motsvarande bestämmelse i yttrandefrihetsgrundlagen) inte medger att fotografering straffbeläggs i vanlig lag, om straffbestämmelsen tar sikte på innehållet i det som avbildas och fotograferingen sker i publiceringssyfte.

17. Denna slutsats påverkas inte av att ett förbud mot fotografering av ett skyddsobjekt i och för sig kan vara motiverat av angelägna säkerhetsskäl.

18. Det står därmed klart att en tillämpning av ansvarsbestämmelsen i 30 § skyddslagen står i strid med anskaffarfriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagarna om fotografering eller annan avbildning av skyddsobjektet har skett i

syfte att bilderna ska publiceras. En bedömning enligt 11 kap. 14 § regeringsformen leder därmed till att ansvarsbestämmelsen i skyddslagen inte får tillämpas. Det finns därmed inte heller grund för förverkande av en sådan avbildning, eftersom ett förverkande förutsätter att avbildningen tillkommit genom brott. Grund saknas då också för beslag.

19. Ett beslag av en avbildning av ett skyddsobjekt kan också stå i strid med censurförbudet i den mån beslaget hindrar en publicering i ett grundlags-skyddat medium.

Bedömningen i detta fall

20. Fotograferingen av skyddsobjektet har skett för publicering i grundlags-skyddade medier. Ansvarsbestämmelsen i 30 § skyddslagen kan såvitt avser överträdelsen av förbudet mot avbildning – fotograferingsförbudet – inte tillämpas. Det saknas därmed grund för att ta minneskortet i beslag såväl för utredning av brott mot fotograferingsförbudet som för att förverka minneskortet. Det har inte gjorts gällande att beslaget behövs för utredning av misstanke om att CH har överträtt tillträdesförbudet. Beslaget ska därför hävas. Frågan om beslaget står i strid med censurförbudet behöver vid den bedömningen som nu gjorts inte prövas.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Ann-Christine Lindeblad, Kerstin Calissendorff (referent), Lena Moore, Dag Mattsson (skiljaktig) och Anders Eka
Föredragande justitiesekreterare: Peder Bjursten



**BILAGA TILL
PROTOKOLL**

2015-04-21

Mål nr
Ö 338-15

SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Dag Mattsson är skiljaktig i fråga om motiveringen enligt följande.

Enligt min mening är det möjligt att, utan hinder av tryckfrihetsförordningen, ingripa mot den som misstänks ha gjort sig skyldig till straffbar överträdelse av skyddslagens fotograferingsförbud genom att ta fotografierna i beslag så länge åtgärden inte kommer i konflikt med förordningens censurförbud.

Skyddslagen ska ge ett förstärkt skydd för anläggningar och områden mot viss grov brottslighet, framför allt mot spioneri och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör försvaret men också mot t.ex. terroristangrepp mot offentliga verksamheter.

Tillträdesskydd och andra former av förbud med stöd av skyddslagen medför i flera avseenden begränsningar i den enskildes rättigheter enligt regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Ett beslut om skyddsobjekt får därför inte göras mer omfattande eller ingripande än vad som krävs för att tillgodose behovet av skydd (18 § andra stycket skyddslagen). Det konkreta behovet av skydd måste i varje enskilt fall vara så starkt att det motiverar ett beslut om att en anläggning eller ett område ska utgöra skyddsobjekt. Ett beslut får inte heller vara mer ingripande än vad

Dok.Id 107857

HÖGSTA DOMSTOLEN
Riddarhustorget 8

Postadress
Box 2066
103 12 Stockholm

Telefon 08-561 666 00
Telefax 08-561 666 86
E-post:
hogsta.domstolen@dom.se
www.hogstadamstolen.se

Expeditionstid
08:45-12:00
13:15-15:00

som är nödvändigt med hänsyn till skyddsbehovet. Mot skyddsbehovet ska ställas alla de faktorer och intressen som talar mot olika former av avspärrningar och begränsningar, såsom informationsfriheten och särskilt massmedias legitima behov av att fritt kunna rapportera. (Se prop. 2009/10:87 s. 67 f.)

Skyddslagen syftar alltså till att, för de objekt som är viktiga för samhället, åstadkomma ett kvalificerat skydd mot vissa säkerhetshotande verksamheter. Möjligheten att med stöd av skyddslagen hemlighålla information om ett objekt kompletterar det skydd som ges av bl.a. brottsbalkens bestämmelser om brott mot Sveriges säkerhet. Ett förbud mot att ta fotografier av eller inom skyddsobjektet ska hindra spridning av information om objektet och därigenom förstärka sekretesskyddet. Fotografering är särskilt farlig ur säkerhetssynpunkt, eftersom det är en metod för informationsinhämtning som ger korrekta och detaljerade uppgifter om objektet vilka lätt kan spridas vidare.

Bestämmelsen i 30 § skyddslagen om ansvar för den som fotograferar i strid mot ett fotograferingsförbud utgör sålunda en föreskrift som straffbelägger sättet för anskaffandet av informationen. Enligt 1 kap. 9 § 5 tryckfrihetsförordningen faller därmed brott mot ett sådant fotograferingsförbud utanför förordningen, i såväl straffrättsligt som processuellt hänseende. I fråga om ansvar för brott mot fotograferingsförbudet ska alltså skyddslagen tillämpas, även när det invänds att fotograferingen har gjorts för publicering. Anskaffarfriheten i tryckfrihetsförordningen hindrar då inte heller att straffprocessuella tvångsmedel kan användas vid misstanke om ett sådant brott, under de förutsättningar som gäller för detta enligt skyddslagen och rättegångsbalken.

Det kan tilläggas att skyddslagens förhållande till regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen övervägs på flera ställen i förarbetena till lagen.

I fråga om just fotograferingsförbudet och anskaffarfriheten hänvisas bl.a. till uttalanden i förarbetena till 1990 års skyddslag, som hade ett motsvarande förbud (se prop. 2009/10:87 s. 56 f.). En anledning till att införa ett särskilt förbud mot fotografering inom det skyddade området har ansetts vara att förhållandet mellan skyddslagens bestämmelser och anskaffarfriheten blir tydligare (jfr prop. 1989/90:54 s. 64 f.). I förarbetena till 1990 års lag gjordes vidare bedömningen att straff för en överträdelse av fotograferingsförbudet fick förekomma, även om fotograferingen hade utförts i publiceringssyfte, med stöd av dåvarande 1 kap. 9 § 3 (nuvarande 1 kap. 9 § 5) tryckfrihetsförordningen (se prop. 1989/90:54 s. 56 f. och bet. 1989/90:FöU6 med Konstitutionsutskottets yttrande 1989/90:KU4y s. 7 f.; jfr även den bedömning som Justitieombudsmannen gjorde i ärende 759-84 och 1029-84).

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § 5 tryckfrihetsförordningen om att vanlig lag ska tillämpas avser dock endast begränsningar i anskaffarfriheten, inte i censurförbudet.

Enligt censurförbudet i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen är det inte tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av en skrifts innehåll, genom en åtgärd som inte har stöd i tryckfrihetsförordningen, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten. Principiellt sett gäller tryckfrihetsförordningens censurförbud alla åtgärder som negativt påverkar möjligheten att nå ut med skriftens innehåll. Förbudet ger uttryck för den grundläggande tryckfrihetsrättsliga principen att ingripanden mot innehållet i en tryckt skrift får göras först sedan denna har publicerats. Censurförbudet gäller även i de situationer där en tvångsåtgärd – med stöd av 1 kap. 9 § 5 tryckfrihetsförordningen – vidtas enligt skyddslagen och rättegångsbalken.

I målet har beslaget av minneskortet skett på grund av fotografiernas innehåll, för att därigenom närmare utreda brottsmisstankarna och säkerställa ett förverkande. Genom åtgärden berövas den ansvarige utgivaren för Dagens Nyheter nu möjligheten att ta ställning till huruvida innehållet ska publiceras. Beslaget strider därmed mot censurförbudet och ska hävas.