

Till statsrådet Thomas Bodström,
Justitiedepartementet

Regeringskansliet uppdrog den 6 maj 2002 åt hovrättsassessorn Katarina Rikte att göra en kartläggning av i vilken utsträckning självsanering eller andra former av integritetsskydd tillämpas i dag i fråga om spridning av information på Internet, att svara på frågan om det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver och att göra en bedömning av möjligheterna för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka.

Jag får härmed överlämna promemorian Självsanering av Internet (Ds 2003:25). Utredningsuppdraget är därmed avslutat.

Stockholm den 7 februari 2003.

Katarina Rikte

Innehåll

Sammanfattning.....	5
1 Inledning.....	13
1.1 Uppdraget.....	13
1.2 Utgångspunkter och avgränsningar	14
1.3 Uppdragets genomförande.....	17
1.3.1 Allmänt	17
1.3.2 Särskilt om enkäten.....	18
1.4 Promemorians disposition	24
2 Något om förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet	27
2.1 Inledning.....	27
2.2 Rapporter m.m.	28
2.3 Förfrågningar	32
2.4 Bedömning	38

3	Skyddet i lag och grundlag mot integritetskränkningar genom spridning av material på Internet	41
3.1	Inledning.....	42
3.2	Skyddet i vanlig lag.....	43
3.2.1	Brottsbalken	43
3.2.2	Personuppgiftslagen.....	45
3.2.3	Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor m.m.	64
3.3	Särskilt om grundlagsskyddad kommunikation på Internet	70
3.3.1	Inledning	70
3.3.2	Det yttrandefrihetsrättsliga systemet	72
3.3.3	TF:s och YGL:s tillämplighet på Internet-kommunikation	81
3.3.4	Vilka regler till skydd mot integritetskränkningar gäller för Internetkommunikation som omfattas av TF eller YGL?	89
4	Pressens självsanerande verksamhet	93
4.1	Inledning.....	93
4.2	Publicitetsreglerna.....	94
4.3	PO och PON	96
4.3.1	PO	96
4.3.2	PON.....	98
4.4	Särskilt om publicering på Internet.....	100
4.5	Självsaneringens framväxt m.m.	103
4.5.1	Historik.....	103
4.5.2	Faktorer som varit viktiga för framväxten av pressens självsanering.....	109

4.5.3	Självsaneringsverksamhetens förankring	111
5	Förekomsten av annan självsanering och andra former av integritetsskydd på den svenska delen av Internet	115
5.1	Inledning.....	116
5.2	Självsanering på den svenska delen av Internet.....	120
5.2.1	Självsanering hos stora Internetaktörer	120
5.2.2	Ytterligare former av självsanering.....	146
6	Överväganden	155
6.1	Enkätsvaren	156
6.2	Behövs det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet något som liknar pressens självsanering?	166
6.2.1	Inledning.....	166
6.2.2	Bedömning.....	169
6.3	Finns det möjligheter för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka?	179

Sammanfattning

Uppdraget innefattar tre uppgifter;

- 1) att göra en kartläggning av i vilken utsträckning själv-sanering eller andra former av integritetsskydd tillämpas i dag i fråga om spridning av information på Internet,
- 2) att svara på frågan "Behövs det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver?" och
- 3) att göra en bedömning av möjligheterna för en sådan själv-sanerande verksamhet att växa fram och verka.

Med "själv-sanering eller andra former av integritetsskydd" avses här frivillig tillämpning av regler eller metoder som syftar till att motverka att integritetskränkningar uppkommer vid publicering. Med integritetskränkningar avses dels de brottsbalksbrott som kan begås genom spridning av material på Internet, t.ex. olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt, dels spridning av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen (PuL). Även publicering som innebär ett åsidosättande av de regler i pressens publicitetsregler som rör värnet om den personliga integriteten (se närmare nedan) avses. Uttrycket "de nya öppna kommunikationsformerna på Internet" avser alla former av masskommunikation på Internet som inte omfattas av pressens självsanerande verksamhet (se närmare nedan).

Kartläggningen, liksom framställningen i övrigt, tar endast sikte på vad som kan kallas den svenska delen av Internet, dvs. den verksamhet som bedrivs av aktörer som finns i Sverige och bedriver verksamhet här. Kartläggningen och bedömningarna grundar sig delvis på en enkät med frågor om självsanering som sänts ut till stora aktörer på den svenska delen av Internet.

I fråga om tidningarnas självsanering kan bl.a. följande konstateras. Verksamheten bedrivs genom Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON). Den omfattar publicering i periodisk skrift och, sedan den 1 april 2000, även sådan Internetpublicering som omfattas av bilageregeln (1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, TF) eller databasregeln (1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen, YGL), dvs. i huvudsak databaser vilkas innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten. För att Internetpublicering skall omfattas av självsaneringen krävs också att publiceringen tillhandahålls av företag som är direkt representerat i Pressens Samarbetsnämnd (som består av Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Sveriges Tidskrifter) och samtidigt ger ut periodisk skrift eller ingår i koncern som ger ut sådan skrift. Verksamheten drivs och finansieras av de nämnda branschorganisationerna utan statlig inblandning, deltagande är frivilligt och verksamheten grundas på gemensamt överenskomna etiska regler för publicering. Verksamheten syftar till att upprätthålla god publicistisk sed och skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. Publicitetsreglerna innehåller bl.a. bestämmelser om att man noga skall överväga namnpublicering och publicitet som kan kränka privatlivets helgd och avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning. Verksamheten avser granskning *i efterhand* av publicering, huvudsakligen efter anmälan. Den granskning som sker före publiceringen sköts av det publicerande företaget. En tidning vars publicering klandras skall betala en expeditonsavgift och publicera hela PON:s uttalande på väl synlig plats.

Att uttrycket ”de nya öppna kommunikationsformerna på Internet” avser alla former av masskommunikation som inte omfattas av pressens självsanering innebär att uttrycket omfattar alla former av masskommunikation som tillhandahålls av annan än sådant företag som är representerat i Pressens Samarbetsnämnd och samtidigt ger ut tryckt periodisk skrift eller ingår i koncern som ger ut sådan skrift. Även masskommunikation som visserligen tillhandahålls av sådant företag men som inte omfattas av bilageregeln eller databasregeln faller in under uttrycket. Exempel på sådan masskommunikation är chattsidor, diskussionsfora och personliga hemsidor om de är ordnade så att införingar som användare gör blir direkt tillgängliga för andra användare utan föregående åtgärd av den som driver verksamheten. Public serviceföretagens och TV 4:s Internet-verksamhet faller in under uttrycket de nya öppna kommunikationsformerna.

Frågan om det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver måste bedömas bl.a. mot bakgrund av förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet, skyddet i lag och grundlag mot integritetskränkningar genom spridning av material på Internet och i vilken mån det redan förekommer självsanering och andra former av integritetsskydd på den svenska delen av Internet.

När det gäller förekomsten av integritetskränkningar anser jag att det står klart att integritetskränkningar förekommer i inte obetydlig omfattning på den svenska delen av Internet och att man kan utgå från att kränkningarna oftast förekommer i fora där användaren själv kan föra in material så att det blir direkt tillgängligt för andra användare, t.ex. på chattsidor och vissa diskussionsfora.

I fråga om skyddet i lag och grundlag mot integritetskränkningar genom publicering på Internet kan konstateras att för icke grundlagsskyddad kommunikation finns ett integritetsskydd i form av brottsbalkens straffstadganden om olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott,

hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt, i form av PuL:s regler, främst kravet på samtycke för spridning av personuppgift, och i form av reglerna i lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) om skyldighet att hålla uppsikt över anslagstavlan, i vart fall en gång per vecka eller genom upprättande av en "klagomur", och om skyldighet att ta bort vissa uppenbart lagstridiga meddelanden.

När en Internetkommunikation faller under grundlagsskyddet i TF eller YGL utgörs det legala skyddet mot integritetskränkningar huvudsakligen av de i grundlagarna upptagna tryck- och yttrandefrihetsbrotten, vilka innefattar motsvarigheter till de ovan nämnda brottsbalksreglerna (utom barnpornografibrott som alltid faller under vanlig lag). Tillämpning av PuL är då utesluten liksom tillämpning av BBS-lagen. För grundlagsskyddad kommunikation gäller alltså inte PuL:s krav på samtycke för spridning av personuppgift och inte heller BBS-lagens krav på uppsikt och borttagande av vissa uppenbart brottsliga yttranden.

PuL:s krav på samtycke gäller inte heller när icke grundlagsskyddad kommunikation kan anses falla under undantaget från PuL för behandling som sker "uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande". I det s.k. Ramsbro-målet har Högsta domstolen (HD) gett detta uttryck en vid tolkning och ansett att det omfattat att en privatperson upprättat en hemsida om bankkrisen och där publicerat personuppgifter.

Med hänsyn till dessa förhållanden i fråga om skyddet i lag och grundlag mot integritetskränkningar genom publicering på Internet kan det, för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet, finnas behov av regler liknande bestämmelserna i pressens publicitetsregler om att man noga skall överväga namnpublicering och publicitet som kan kränka privatlivets helgd och avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.

Vad gäller förekomsten av självsanering för de nya öppna kommunikationsformerna på den svenska delen av Internet har jag funnit följande. De stora aktörerna kräver att användaren respekterar gällande lag när han publicerar information genom användning av aktörens nät eller tjänst. Aktörerna ställer även ytterligare krav på uppförande och innehåll, t.ex. vad gäller språk. Det kan antas att aktörerna själva också rättar sig efter dessa regler vid publicering av eget material. De stora aktörer som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, förbehåller sig i sina villkor rätten att stänga av tjänsten vid brott mot reglerna. Oftast förbehåller sig aktörerna även rätten att ta bort material som strider mot bestämmelserna. Aktörerna använder sig av dessa möjligheter. Samtliga stora aktörer, som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, utövar tillsyn över innehållet genom en abuseavdelning dit överträdelser kan anmälas. Drygt hälften av dessa aktörer utövar tillsyn även på andra sätt, t.ex. genom moderatorer, stickprovskontroller och nyckelordsfilter. Det förekommer också verksamhet av betydelse för självsanering i form av samarbete mellan de svenska Internetoperatörernas abuseavdelningar och i form av kontakter mellan Internetoperatörer, Rikskriminalpolisen och Rädda Barnen. Det finns även regler och tekniska metoder för att motverka publicering av personuppgifter utan samtycke.

Man kan alltså konstatera att det pågår ett medvetet och på många håll ambitiöst arbete med frågor som rör innehåll och integritetsskydd på Internet. Trots detta är min bedömning att det finns behov av att Internetbranschens aktörer gemensamt beslutar om etikregler rörande publicering på Internet och inrättar en självsanering liknande pressens för de nya öppna kommunikationsformerna.

Skälen för min bedömning är i huvudsak följande. Integritetskränkningar förekommer i inte obetydlig omfattning på den svenska delen av Internet. Efter HD:s dom i Ramsbro-målet och utvidgningen av databasregeln finns det stora möjligheter för

även andra än massmedieföretag och journalister, t.ex. privatpersoner, att publicera material på Internet utan att PuL eller andra regler i vanlig lag gäller. Detta kan leda till en ökning av antalet integritetskränkningar på Internet. Många Internetsiter drivs också av aktörer som inte har traditionellt publicistisk bakgrund. Vidare innebär Internetverksamhet ofta att en aktör möjliggör för någon annan att publicera material, t.ex. genom deltagande i diskussion på en chattsida eller genom skapande av en egen hemsida på ett webbhotell. På Internet kan publicerat material även snabbt och enkelt ändras, vidarespridas och användas av andra än den ursprunglige upphovsmannen. Materialet kan också nå en mycket stor publik. Med hänsyn till detta finns det ofta en risk för integritetskränkningar på nätet och följderna av en kränkning kan bli omfattande. Internetverksamhet är ofta även tekniskt och organisatoriskt komplex och rymmer juridiskt komplicerade frågor. Det torde därför hos Internetaktörerna finnas behov av en instans att diskutera rättsliga aspekter på Internetverksamhet med liksom frågan om vilket ansvar olika typer av aktörer skall ta för olika typer av material.

Det står också klart att det finns en oro hos allmänheten i fråga om innehållet på Internet och nätets utveckling och användning. Man kan inte utesluta att de krav på skärpt lagstiftning som ibland framförs får ökat stöd. Självsanering är emellertid enligt min mening att föredra framför lagstiftning eftersom den lättare kan anpassas till ändrade förhållanden. Min bedömning är att ett självsaneringsorgan skulle mottas positivt av allmänheten och göra krav på skärpt lagstiftning mindre motiverade. En självsaneringsverksamhet skulle också öka förtroendet för Internetverksamhet och särskilt för de deltagande aktörerna.

Det är knappast tillräckligt att befintliga myndigheter tar sitt ansvar för Internetverksamhet inom deras ämnesområde eftersom myndigheternas verksamhet inte täcker en stor del av vad som diskuteras här, nämligen verksamhet utanför PuL:s tillämpningsområde och motverkande av andra kränkningar än

sådana som består i brott mot PuL, t.ex. olaga hot och hets mot folkgrupp.

De stora aktörerna Eniro och LunarWorks anser också att det behövs något som liknar pressens självsanering. Spray anser att en sådan verksamhet kan vara av intresse. Också andra aktörer är positiva till en sådan verksamhet.

Med hänsyn huvudsakligen till det nu anförda anser jag att det finns behov av en självsanering liknande pressens för de nya öppna kommunikationsformerna på den svenska delen av Internet.

Självsaneringsverksamheten bör utformas efter förebild av pressens självsaneringsverksamhet avseende Internet och vara ett centralt organ som i efterhand prövar, huvudsakligen efter anmälan, om publicering står i överensstämmelse med de gemensamt överenskomna reglerna. Reglerna bör bl.a. behandla frågan om vilket material som skall vara otillåtet, vilket ansvar olika aktörer skall ta för olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. sådant som kommer från enskilda användare, samt vad som bör krävas av olika aktörer i fråga om uppsikt över olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. enskilda användares publicering, t.ex. på chattsidor, och i fråga om åtgärder mot material när det är otillåtet. Även en självsaneringsverksamhet som, liksom pressens, inte omfattar databaser vilkas innehåll kan ändras av annan än den som driver verksamheten, t.ex. vissa chattsidor och diskussionsfora, vore enligt min mening värdefull. Självsaneringsorganet bör också bevaka den tekniska utvecklingen i fråga om uppsikt över innehåll och åtgärder mot otillåtet innehåll samt vara diskussionspartner till aktörerna i fråga om rättsliga aspekter på Internetverksamhet.

Med hänsyn till bl.a. att det inom branschen pågår ett medvetet och på många håll ambitiöst arbete med frågor rörande innehåll och integritetsskydd på Internet och att det finns sammanslutningar som organiserar många viktiga Internet-aktörer borde det enligt min mening vara möjligt för aktörer inom branschen att inrätta en självsaneringsverksamhet liknande

tidningarnas. Huruvida detta också kommer att ske är svårt att bedöma. Om lagstiftning om inskränkning i mediernas frihet aktualiseras eller frågor om innehåll på Internet får ökad uppmärksamhet i debatten är det möjligt att branschens aktörer på allvar börjar diskutera inrättandet av en sådan självsanering.

Det kan ställa sig svårt för public service-företagen och TV 4 att delta i en självsaneringsverksamhet för Internet eftersom de kan tillhandahålla samma innehåll både via radio- eller TV-sändning, vilka prövas av Granskningsnämnden för radio och TV, och via Internet. Deltagande i en självsaneringsverksamhet skulle innebära att samma innehåll kunde bedömas av två organ med olika regelverk. Man skulle eventuellt kunna lösa problemet genom en regel om att självsaneringsorganet inte prövar sådant material som också publicerats som ett traditionellt radio- eller TV-program. Det kan ligga nära till hands att hävda att Granskningsnämnden för radio och TV borde få i uppgift enligt lag att granska också företagens Internetverksamhet. Eftersom det råder en grundlagsfäst etableringsfrihet för trådsändningar skulle det dock krävas grundlagsändringar för att sändningstillståndens villkor skulle kunna utvidgas till att gälla också Internetverksamheten. Det är enligt min mening inte klart att en så ingripande åtgärd med avseende på etableringsfriheten är motiverad.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Uppdraget innefattar tre uppgifter;

- 1) att göra en kartläggning av i vilken utsträckning självsanering eller andra former av integritetsskydd tillämpas i dag i fråga om spridning av information på Internet,
- 2) att svara på frågan ”Behövs det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver?” och
- 3) att göra en bedömning av möjligheterna för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka.

Uppdraget avser endast intrång i privatlivet genom spridning av integritetskränkande material på Internet. Det avser alltså inte frågan i vilken utsträckning individers användning av Internet kartläggs med hjälp av elektroniska spår, i vad mån sådana uppgifter sprids och om och hur detta i så fall kan förhindras. Uppdraget avser inte heller meddelanden som riktas endast till en eller några få mottagare. Således omfattas t.ex. inte frågan huruvida innehållet i e-postmeddelanden är tillräckligt skyddat.

Bakgrunden till uppdraget är det inom regeringskansliet pågående arbetet med att kartlägga, analysera och utvärdera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Arbetet har bland annat föranletts av att det både i den allmänna debatten och i riksdagen framställts krav på ett förstärkt skydd för den enskildes integritet. Kraven har främst gällt integritetsskyddets förhållande till informationstekniken, till en effektiv brotts-

bekämpning och till massmedierna. Under de senaste åren har riksdagen också behandlat frågan om en generell integritetslagstiftning.

1.2 Utgångspunkter och avgränsningar

Uppdraget ger upphov till vissa avgränsningsfrågor, t.ex. frågan om vad som avses med begreppen personlig integritet, kränkning av den personliga integriteten, självsanering och de nya öppna kommunikationsformerna på Internet.

När det gäller begreppet personlig integritet kan konstateras att det i svensk lagstiftning inte finns någon definition av detta och att frågan vad som egentligen avses med begreppet är ett ständigt problem vid diskussioner om integritetsskydd. Uppdraget har inte omfattat uppgiften att försöka definiera begreppet. I stället har utgångspunkt tagits i vad som sägs om detta i utkast 3/1/02 till kommittédirektivet "Skyddet för den personliga integriteten" (utkastet benämns i det följande "direktiven").

I direktiven anges att olika utredningar, t.ex. Tvångsmedelskommittén (SOU 1984:54, "Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet"), har, med utgångspunkt bl.a. i de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen (RF), försökt ringa in begreppet personlig integritet genom att skilja mellan den rumsliga integriteten (hemfriden), den materiella integriteten (egendomsskyddet), den kroppsliga integriteten (skydd för liv och hälsa, mot ingrepp i eller mot kroppen), den personliga integriteten i fysisk mening (skyddet för den personliga friheten och rörelsefriheten) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för privatlivet och för personligheten inklusive den privata ekonomin). Vidare anges i direktiven att ett annat sätt att bestämma begreppet den personliga integriteten enligt Stig Strömholm är att ange vilka handlingar som kan kränka någons integritet (se Svensk Juristtidning 1971 s. 695 och "Individens skyddade personlig-

hetssfär” i ”Om våra rättigheter”, antologi utgiven av Rättsfonden 1980). Man kan då dela in kränkningarna i tre huvudgrupper; 1) intrång i en persons privata sfär, oavsett om det sker i fysisk eller annan mening, 2) insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden och 3) offentliggörande eller annan användning av uppgifter om en persons privata förhållanden. Strömholm ger följande exempel på olika slag av kränkningar:

1. tillträde till och genomsökande av privata lokaler eller annan egendom,
2. kroppsundersökning,
3. medicinska undersökningar, psykologiska tester etc.
4. intrång i en persons privata sfär genom skuggning, spionerande, telefonterror o. dyl.,
5. som ett speciellt kvalificerat eller, genom sina möjliga konsekvenser, speciellt farligt särfall till grupperna 1 och 4; ofredande genom företrädare för massmedierna, t.ex. i form av ”snokreportage” men även påträngande och brutala intervjuer (av olycksoffer, deras anhöriga eller eljest personer som har svårt att värja sig),
6. olovlig ljudupptagning, fotografering eller filmupptagning,
7. brytande av brevhemlighet,
8. telefonavlyssning,
9. utnyttjande av elektronisk avlyssningsapparat,
10. spridande av förtroliga uppgifter (t.ex. genom advokater, läkare, själasörjare o. dyl.),
11. avslöjande inför offentligheten av annans privata förhållanden,
12. olika former av nyttjande av annans namn, bild eller liknande identifieringsmedel,
13. missbruk av annans ord eller meddelande (t.ex. genom förvrängda eller uppdiiktade intervjuer) och
14. angrepp på annans heder och ära.

Enligt direktiven kan man, även om det inte finns någon entydig definition av begreppet, säga att kränkningar av den personliga

integriteten innebär ett intrång i en fredad sfär eller zon som den enskilde bör vara tillförsäkrad och att de flesta torde kunna enas om att rättsordningen skall upprätthålla ett skydd för integriteten i denna vida mening.

Som ovan nämnts har i föreliggande promemoria den beskrivning av begreppet den personliga integriteten som refererats här använts som utgångspunkt. Med denna utgångspunkt blir nästa fråga vilka intrång i den personliga integriteten som kan begås genom spridning av material på Internet. Svaret på frågan är bestämmande för det försök till redogörelse för förekomsten av integritetskränkningar på Internet som finns i kapitel 2.

Det är klart att de brottsbalksbrott som kan begås genom spridning av integritetskränkande material på Internet måste anses utgöra sådana intrång i den personliga integriteten som omfattas av uppdraget. Exempel på sådana brott är olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt. Personuppgiftslagen (PuL) syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Även spridning av personuppgifter i strid med PuL anses som ett sådant intrång i den personliga integriteten som omfattas av uppdraget. Vad som närmare avses är t.ex. publicering av annans personuppgifter utan samtycke när detta krävs enligt PuL:s huvudregel. Också publicering som innebär ett åsidosättande av de regler i pressens publicitetsregler som rör den personliga integriteten (se avsnitt 4.2) anses som ett sådant intrång i den personliga integriteten som omfattas av uppdraget.

När det gäller begreppet självsanering kan konstateras att uppdraget innefattar uppgiften att göra en kartläggning av i vilken utsträckning självsanering eller andra former av integritetsskydd tillämpas i dag i fråga om spridning av information på Internet, att svara på frågan "Behövs det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver?" och att göra en bedömning av möjligheterna för en sådan själv-

sanerande verksamhet att växa fram och verka. Kartläggningsuppgiften avser alltså "självsanering eller andra former av integritetsskydd" medan bedömningsdelarna av uppdraget avser en självsanerande verksamhet som liknar den som tidningarna bedriver. Med "självsanering eller andra former av integritetsskydd" avses i detta arbete frivillig tillämpning vid publicering på Internet av regler eller metoder som syftar till att motverka att integritetskränkningar av det slag som nyss sagts uppkommer genom publicering.

Med uttrycket "de nya öppna kommunikationsformerna på Internet" avses här alla former av masskommunikation på Internet som inte omfattas av pressens självsanerande verksamhet. Även grundlagsskyddad kommunikation som inte omfattas av pressens självsanerande verksamhet ingår alltså i uppdraget.

En viktig faktor när det gäller Internet är att det är internationellt. Det är lika enkelt att ta del av material som finns utanför Sverige som att ta del av material som finns här. Det samma gäller möjligheten att kommunicera med andra användare, t.ex. via s.k. chatt-sidor. Det kan därför hävdas att kartläggningen av i vilken utsträckning självsanering eller andra former av integritetsskydd tillämpas i dag i fråga om spridning av information på Internet borde omfatta hela nätet. En sådan undersökning har emellertid inte varit möjlig inom ramen för föreliggande arbete. Kartläggningen, liksom framställningen i övrigt, tar därför sikte på vad som kan kallas den svenska delen av Internet, dvs. den verksamhet som bedrivs av aktörer som finns i Sverige och bedriver verksamhet här.

1.3 Uppdragets genomförande

1.3.1 Allmänt

Det ovan beskrivna uppdraget lämnades till mig, hovrättsassessorn Katarina Rikte, den 6 maj 2002. Uppdraget har utförts

under tiden fram t.o.m. den 31 januari 2003, på halvtid under tre och en halv månad och i övrigt på heltid.

Kapitel 2 innehåller en redovisning av förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet och i kapitel 5 finns en redovisning av förekomsten av annan självsanering än den tidningarna bedriver och andra former av integritetsskydd på den svenska delen av Internet. Underlaget för dessa redovisningar har hämtats från olika håll. Kontakter har tagits med relevanta myndigheter och organ bl.a. Datainspektionen (DI), IT-kommissionen, Granskningsnämnden för radio och TV, Post- och telestyrelsen (PTS), Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning (NORDICOM) i Göteborg, Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet, Vårdsskildringsrådet, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Allmänhetens pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON), Pressens Samarbetsnämnd, Tidningsutgivarna (TU), Rikskriminalpolisen (RKP), Säkerhetspolisen (Säpo), Riksåklagaren (RÅ), Justitiekanslern (JK) och Rädda Barnen. Kontakter har även tagits med abuseavdelningarna hos de stora Internetportalerna Passagen, LunarStorm och Spray och frågor om antalet anmälningar avseende integritetskränkningar har ställts till de båda stora nätoperatorerna Telia och Telenordia. Offentligt tryck, vissa rapporter, facktidsskrifter och annan litteratur har studerats. Uppgifter har också hämtats från Internet, bl.a. från myndigheters och aktörers hemsidor. Vidare har en enkät med frågor om självsanering sänts ut till stora aktörer på den svenska delen av Internet och deras organisationer och kontakter har tagits med flera av adressaterna.

1.3.2 Särskilt om enkäten

Syftet med enkäten var dels att få in underlag för en redovisning av i vilken utsträckning självsanering eller andra former av skydd mot kränkning av den personliga integriteten tillämpas i dag i

fråga om spridning av information på Internet, dels att få underlag för en bedömning av om det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som pressen bedriver genom PO och PON dels, slutligen, att få underlag för en bedömning av möjligheterna för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka. Enkäten sändes ut under juni 2002 och svaren inkom under hösten 2002. I det följande redovisas enkätens frågor och vissa uppgifter om adressaterna. I avsnitt 5.2.1 lämnas ytterligare uppgifter om adressaterna. Svaren på enkätfrågorna redovisas i eller ingår i underlaget för redovisningen i avsnitt 2.3 (fråga 7-9), avsnitt 5.2.1 (fråga 1-6) och avsnitt 6.1 (fråga 10-13).

Enkäten innehöll följande frågor:

1. Vilken funktion har Ert företag/Er organisation eller dess medlemmar när det gäller Internet?

(Ange om Ni tillhandahåller/organiserar aktörer som tillhandahåller innehåll på Internet, anknytning till Internet eller andra tjänster som möjliggör tillhandahållande av innehåll på Internet. Preciserat vilket slag av innehåll som tillhandahålls och på vilket sätt, på vilket sätt anknytning tillhandahålls eller vilken typ av tjänst som tillhandahålls).

2. Exempel på regler till skydd för den personliga integriteten vid publicering kan vara regler rörande

- förtroliga uppgifter, t.ex. från advokater, läkare och själsörjare,
- avslöjande av annans privata förhållanden,
- nyttjande av annans namn, bild eller liknande identifieringsmedel,
- missbruk av annans ord eller meddelande, t.ex. genom förvrängda eller uppdiktade intervjuer och
- angrepp på annans heder eller ära.

Finns det inom Er bransch eller andra branscher eller inom organisationer eller sammanslutningar som är representerade på Internet någon överenskommelse om regler till skydd för den personliga integriteten som skall iakttas vid publicering av innehåll på Internet?

Om ja: – Inom vilken bransch, organisation eller sammanslutning gäller reglerna?

– Vilka är reglerna? (Bifoga gärna överenskommelsen och de regler som avses med denna.)

3. Har Ert företag/Er organisation eller dess medlemmar någon uppsikt över det innehåll som kunden/användaren publicerar på Internet genom användning av Ert nät eller Era tjänster?

Om ja: – På vilket sätt utövas uppsikten?

– Är visst innehåll otillåtet?

– Vilket innehåll är otillåtet?

– Vilka åtgärder vidtas om otillåtet innehåll förekommer?

4. Ställer Ert företag/Er organisation eller dess medlemmar några krav på kunden/användaren när det gäller det innehåll som denne gör tillgängligt på Internet genom användning av Ert nät eller Era tjänster?

Om ja: – Vilka krav ställs?

– På vilket sätt underrättas användaren om dessa krav?

– Vilka åtgärder vidtas om användaren inte uppfyller kraven?

5. Ger Ert företag/Er organisation eller dess medlemmar kunden/användaren några upplysningar om vilka lagregler eller andra regler till skydd för den personliga integriteten som gäller för publicering på Internet (exempel på sådana lagregler är brottsbalkens regler om förtal och förolämpning, personuppgiftslagens regler om behandling av personuppgifter och reglerna i lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor)?

Om ja: – Vilka upplysningar?

– På vilket sätt ges dessa upplysningar?

6. Förekommer det andra former av integritetsskydd på Internet än branschöverenskommelser och liknande överenskommelser om gemensamma regler?

Om ja: – Vilka former?

– Vilka aktörer berörs av dessa former av integritetsskydd?

7. Anser Ni att integritetskränkningar förekommer i stor eller liten omfattning på Internet?

8. Vilket slag av integritetskränkningar är enligt Er uppfattning vanligast på Internet?

9. Känner Ni till någon kartläggning av brottsliga yttranden eller andra integritetskränkningar på Internet?

Om ja: – När och av vem gjordes kartläggningen?

10. Anser Ni att det, för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet, behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver genom Allmänhetens Pressombudsman och Pressens Opinionsnämnd?

11. Vilka skäl talar för/emot att en sådan självsanering på Internet behövs?

12. Skulle Ni inta en positiv eller negativ hållning om en självsanering liknande den pressen bedriver skulle utvecklas på Internet för Er bransch eller för sammanslutning som Ni tillhör? (Ange skälen för Ert ställningstagande.)

13. Finns det förutsättningar för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka? (Ange skälen för Ert svar.)

Enkäten sändes till stora aktörer på den svenska delen av Internet. Ambitionen var att få in svar från de stora nätoperatörerna, innehålls- och tjänsteleverantörerna samt deras organisationer.

I fråga om de adressater som tillhandahåller Internetaccess kan följande nämnas. På s. 35–36 i Post- och Telestyrelsens rapport av den 27 maj 2002 ”Svensk Telemarknad 2001” (rapportnr PTS-ER-2002:11) finns en redovisning av den svenska telemarknaden när det gäller företag som tillhandahåller Internetaccess. Där anges vilka företag som var aktiva som tillhandahållare av Internetaccess på den svenska marknaden under år 2001. När det gäller samtliga kunder med Internetaccess är den svenska marknaden enligt rapporten uppdelad enligt följande: Telia 35 procent, Tele2 27 procent, Telenordia elva procent, Spray nio procent, Utfors tre procent, Tiscali två procent, B2 Bredband två procent, BIP två procent, UPC två procent, Bostream en procent och övriga sex procent. Om man enbart betraktar marknaden för Internetaccess med högre överföringskapacitet är bilden något annorlunda. Marknaden är då uppdelad enligt följande: Telia 51 procent, B2 Bredband 14 procent, UPC tio procent, Bostream nio procent, Telenordia tre procent, Tele2 två procent och övriga sex procent. Enkätadressaterna täcker alltså tillsammans 86 procent av den svenska telemarknaden när det gäller samtliga Internetkunder och 80 procent av denna marknad när det gäller kunder med högre överföringskapacitet till Internet. Av dessa adressater inkom alla utom Tele2 med svar på enkätfrågorna. I fråga om Tele2 har uppgifter om dess själv-saneringsverksamhet i stället inhämtats på annat sätt (se nedan).

När det gäller innehålls- och tjänsteleverantörer och deras organisationer har ambitionen varit att redovisa de största aktörerna bland dessa som inte omfattas av pressens självsanering. Aftonbladet och Svenska Dagbladet redovisas dock också som exempel på hur tidningsföretags Internet-verksamhet, och särskilt deras tillsyn över innehållet, kan vara arrangerad. Valet av adressater som är innehålls- eller tjänsteleverantörer och som inte omfattas av pressens självsanering har skett med ledning främst av de mätningar av besöksfrekvens på olika webbplatser som redovisas på www.kiaindex.se och www.webbarometern.se.

Enkätadressaterna¹ var följande (x anger att adressaten inkommit med svar på enkätfrågorna):

Nätoperatörer och deras organisationer

1. Telia AB (www.telia.se)	x
2. Tele 2 Sverige AB (www.tele2.se)	
3. Telenordia AB (www.telenordia.se)	x
4. UPC Sverige AB (www.upc.se)	x
5. B2 Bredband AB (www.bredband.com)	x
6. Sveriges Internetoperatörers Forum (SOF, http://sof.isoc-se.a.se)	

Innehålls- och tjänsteleverantörer och deras organisationer

7. Sveriges Radio AB (www.sr.se)	x
8. Sveriges Television AB (www.svt.se)	x
9. Sveriges Utbildningsradio AB (www.ur.se)	x
10. TV 4 AB (www.tv4.se)	x
11. Aftonbladet Nya Medier AB (www.aftonbladet.se)	
12. Expressen.se (www.expressen.se)	
13. DN.se (www.dn.se)	
14. Svenska Dagbladet (www.svd.se)	x
15. Eniro Sverige AB (www.passagen.se)	x
16. LunarWorks AB (www.lunarstorm.se)	x
17. Spray Network AB (www.spray.se)	x
18. Msn Microsoft AB (www.msn.se)	x
19. Yahoo! Sverige (www.yahoo.se)	
20. Svenska Torget AB (www.torget.se)	
21. Svenska IT-företagens organisation (IT-företagen, www.itforetagen.se)	x

¹ Branschkonvergensen har gjort att många av aktörerna är verksamma på Internet på flera sätt. De rubriker som finns i uppräkningslistan av enkätadressater anger alltså endast den huvudsakliga funktionen hos de aktörer som upptas under respektive rubrik.

- | | |
|--|---|
| 22. Branschföreningen för innehålls- och tjänsteleverantörer på onlinemarknaden i Sverige (BitoS, www.bitos.org) | x |
| 23. Svenska Kabel-TV-föreningen (www.kabeltv.se) | x |
| 24. Internet Society i Sverige (ISOC-SE, www.isoc-se.a.se) | |

Svar har alltså inkommit från 16 av de 24 adressaterna. Av de åtta adressater som inte besvarat enkäten omfattas tre (Aftonbladet, Expressen och DN) av pressens självsanerande verksamhet, två (SOF och ISOC-SE) utgörs av organisationer som enligt vad som framkommit inte arbetar med frågor som rör självsanering och tre (Tele2 Sverige AB, Yahoo! Sverige AB och Svenska Torget AB) är aktörer som tillhandahåller nät eller tjänster eller innehåll på Internet och som inte omfattas av pressens självsanerande verksamhet. Det har framkommit att Yahoo! Sveriges redaktion finns i Danmark. Yahoo! Sverige kan därför inte anses höra till den svenska delen av Internet så som detta begrepp bestämts här (se sist i avsnitt 1.2 ovan). Beträffande de aktörer av störst intresse bland dem som inte besvarat enkäten (Tele2 Sverige AB och Aftonbladet) har uppgifter om abonnemangsvillkor m.m. inhämtats på annat sätt, främst från deras hemsidor på Internet.

1.4 Promemorians disposition

Som nämnts innefattar uppdraget tre uppgifter; 1) att göra en kartläggning av i vilken utsträckning självsanering eller andra former av integritetsskydd tillämpas i dag i fråga om spridning av information på Internet, 2) att svara på frågan "Behövs det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver?" och 3) att göra en bedömning av möjligheterna för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka.

Frågan om det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver måste bedömas bl.a. mot bakgrund av

förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet, skyddet i lag och grundlag mot integritetskränkningar genom spridning av material på Internet och i vilken mån det redan förekommer självsanering och andra former av integritetsskydd på den svenska delen av Internet. Betänkandet har därför disponerats så att kapitel 2 behandlar förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet. Därefter följer i kapitel 3 en redogörelse för skyddet i lag och grundlag mot integritetskränkningar genom spridning av material på Internet. I kapitel 4 och 5 redovisas sedan olika former av självsanering som förekommer på den svenska delen av Internet i dag. Den mest utvecklade formen av självsanering är den verksamhet som bedrivs av pressbranschen genom PO och PON och som omfattar viss publicering på Internet. Denna verksamhet behandlas i kapitel 4. I kapitel 5 redogörs för den övriga självsaneringsverksamhet som förekommer i dag på den svenska delen av Internet. Kapitel 6 slutligen innehåller mina överväganden rörande frågan om det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar pressens självsanering och beträffande frågan om det finns möjligheter för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka.

2 Något om förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet

Min bedömning: Det står klart att integritetskränkningar förekommer i inte obetydlig omfattning på den svenska delen av Internet. Man kan utgå från att kränkningarna oftast förekommer i fora där användaren själv kan föra in material så att det blir direkt tillgängligt för andra användare, t.ex. på chattsidor och vissa diskussionsfora.

2.1 Inledning

För ställningstagande till frågan om det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver är det av intresse i vilken omfattning integritetskränkningar förekommer på Internet. Ett försök har därför gjorts att få fram underlag för en bedömning av denna fråga. Det erinras om att undersökningen avser vad som kan kallas den svenska delen av Internet, dvs. den verksamhet som bedrivs av aktörer som finns i Sverige och bedriver verksamhet här, samt att med integritetskränkningar avses dels de brottsbalksbrott som kan begås genom spridning av integritetskränkande material på Internet, t.ex. olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt, dels spridning av personuppgifter i strid med PuL och dels slutligen publicering som innebär ett åsidosättande av de regler i pressens publicitetsregler som rör den personliga

integriteten (angående innehållet i publicitetsreglerna se avsnitt 4.2).

Kontakter har tagits med bl.a. följande myndigheter och organ: Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Allmänhetens pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON), Rikskriminalpolisen (RKP), Säkerhetspolisen (Säpo), Riksåklagaren (RÅ), Justitiekanslern (JK), Datainspektionen (DI), IT-kommissionen, Granskningsnämnden för radio och TV, Post- och telestyrelsen (PTS) samt Vårdsskildringsrådet. Kontakter har även tagits med abuseavdelningarna hos de stora Internetportalerna Passagen (www.passagen.se, Eniro Sverige AB), Lunarstorm (www.lunarstorm.se, Lunarworks AB) och Spray (www.spray.se, Spray Network AB). Frågor om antalet anmälningar avseende integritetskränkningar på Internet har även ställts till de båda stora Internetoperatörerna Telia AB och Telenordia. I den enkät som sänts till stora Internetaktörer har ställts frågor om aktörernas uppfattning om förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet. Det synes inte finnas någon sammanhållen avslutad eller pågående undersökning avseende förekomsten på den svenska delen av Internet av integritetskränkningar av det slag som här är aktuellt. De nedan redovisade undersökningarna och uppgifterna ger dock en viss belysning av förekomsten. I avsnitt 2.2 nedan redovisas rapporter m.m. och i avsnitt 2.3 redogörs för de uppgifter som inhämtats inom ramen för föreliggande arbete. Avsnitt 2.4 innehåller min bedömning angående förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet.

2.2 Rapporter m.m.

BRÅ har gett ut en rapport, "IT-relaterad brottslighet" (nr 2000:2), som syftar till att ge en kunskapsöversikt över IT-relaterad brottslighet. Rapporten grundas på en kartläggning av den IT-relaterade brottsligheten i Sverige under våren, sommaren och hösten 1999. De brott och incidenter som har en

framträdande roll i undersökningen är datavirus, externa och interna dataintrång, manipulation av data, stöld av information och bedrägerier. Det framgår att bland polisanmäld IT-relaterad brottslighet under 1997–1998 fanns sju fall av hot/trakasserier och 17 fall av s.k. integritetsbrott. Undersökningen avsåg datorbedrägerier, dataintrång, integritetsbrott, fysiska och digitala angrepp samt hot/trakasserier. I fråga om hotbrotten anges att det begränsade antalet polisanmälningar troligen kan förklaras av att anmälningar med aktuella brottskoder inte samlades in av BRÅ och att det är högst troligt att olaga hot via e-post och Internet var betydligt vanligare än vad som kom fram i rapporten. Det anges också att antalet anmälningar av olaga hot för år 1997 uppgick till 30 248. Vidare sägs att av 1 000 intervjuade privatpersoner med Internetabonnemang hade en på hundra blivit hotad eller trakasserad via e-post. Några av dessa uppgav att de blivit utsatta för upprepade hot eller trakasserier och en uppgav sig ha blivit utsatt för ett trettiotal trakasserier via e-post. I fråga om integritetsbrott anges att denna kategori hänvisar till 20 § i den tidigare gällande datalagen (1973:289), som bl.a. behandlade brott bestående i inrättande och förande av personregister utan licens eller tillstånd enligt datalagen, och till kategorin integritetsskyddsbrott i polisens registrering. Det anges också att det under kategorin integritetsbrott är endast upprättande av personregister eller publicering av personuppgifter på Internet som redovisas. I rapporten anges vidare att av de 1 000 intervjuade privatpersonerna uppgav fem av hundra att de sett barnpornografi på Internet och tolv av hundra att de stött på en nazistisk webbsida. Enligt BRÅ har det inte beslutats om någon uppföljning av rapporten.

Säpo ger varje år ut en rapport om brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet. Rapporten för år 2000 avser den under år 2000 polisanmälda brottslighet som kartlagts vid Säpo:s författningsskyddsrotel. Av rapporten för år 2000 framgår att det förekommit polisanmälningar om bl.a. hets mot folkgrupp, olaga hot och förtal på Internethemsidor eller via e-post. Det framgår också att brott mot PuL förekommit på Internet. Under

brottslighet kopplad till vit makt-världen anges att Internet används flitigt för bl.a. spridning av propaganda, att det förekom anmälningar avseende hets mot folkgrupp på Internethemsidor liksom anmälningar av olaga hot på Internet och att nio fall av brott mot PuL förekommit. Under brott med främlingsfientliga/rasistiska inslag anges att olaga hot förekommit i e-postmeddelanden, liksom hets mot folkgrupp, och att bland de 23 fall där brottskod saknades ett antal rasistiska e-postmeddelanden återfanns. Under brott med antisemitiska inslag anges att 11 fall av hets mot folkgrupp via e-post och Internethemsidor anmälades och att ett antal fall av ofredande och olaga hot förekom via e-postmeddelanden. Under brott med homofobiska inslag anges att tre fall av olaga hot via e-post eller Internethemsidor anmälades. Under brottslighet kopplad till djurrättsaktivism anges att i fem fall av olaga hot har e-postmeddelanden och klotter använts för att framföra hoten. Under brott med antifascistiska inslag och övriga vänsterorienterade brott anges att 11 förtalsbrott anmälades av privatpersoner och att utpekandet skedde genom klotter, affischer och på Internet. Det sägs också att några privatpersoner som fått sina personuppgifter utlagda på Internet och som samtidigt pekades ut som nazister gjorde brottsanmälningar till följd av detta; två anmälningar avsåg brott mot PuL och en anmälan var inte brottsrubricerad.

Säkerhetspolisens rapport om brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet år 2001 avser den under år 2001 polisanmällda brottsligheten av detta slag. Av rapporten framgår att det under 2001 förekommit polisanmälningar om bl.a. spridning av rasistiskt eller nazistiskt budskap, hets mot folkgrupp, ärekränkning, förolämpning, olaga hot och ofredande på Internethemsidor eller via e-post. Uppgifterna i rapporten medger ingen mera preciserad slutsats angående antalet brott på Internethemsidor eller via e-post.

I Ds 2002:48 "Sekretess för fotografier i offentliga register m.m." lämnas i avsnitt 5.1 en redogörelse för förekomsten av politiskt våld m.m. Redogörelsen innehåller bl.a. uppgifter om publicering på extrema organisationers hemsidor av fotografier

ur offentliga register av enskilda personer utan deras samtycke. Av redogörelsen framgår bl.a. följande. Enligt RPS och Säpo är det väl känt att politiskt extrema organisationer använder fotografier hämtade ur offentliga register vid hot och trakasserier samt kartläggning av enskilda. Högerextrema organisationer använder sådana fotografier bl.a. för publicering på hemsidor på Internet. Så exempelvis fanns under juni 2002 på hemsidan www.Info14.com, som nämns som ett framträdande nätverk inom den s.k. vit makt-miljön, under rubriken "Banditvänstern omaskerad" drygt 25 fotografier av bl.a. ett antal journalister. I anslutning till fotografierna angavs den enskildes namn, ålder, hemort och en benämning som t.ex. AFA, AFA/Aftonbladet, AFA/Tv 3, Expo, Expressen eller socialist. Enligt Säpo:s verksamhetsrapport för år 2001 har de ansvariga för hemsidan Info 14 anmälts för brott mot PuL och olaga hot genom att namnge två journalister. Högerextrem propagandaspridning på Internet förekommer också genom att man publicerar fotografier tillsammans med de enskildas namn, personnummer, folkbokföringsadress och telefonnummer. Ett exempel på sådan publicering fanns på en hemsida där man under rubriken "Rödingfakta" publicerade drygt 40 fotografier av enskilda varav de flesta fotografierna föreföll vara hämtade ur offentliga register.

Av DI:s årsredovisning 2001 framgår att det under år 2001 kom in 272 klagomål avseende PuL och 69 klagomål avseende datalagen samt att förhållandet var ungefär detsamma under år 2000. Ungefär hälften av klagomålen rörde publicering av personuppgifter på Internet. I många fall gällde klagomålen integritetskränkande uppgifter som publicerades på Internet. Det har förekommit att DI har polisanmält grova kränkningar.

Integritetskränkningar på Internet har också uppmärksamrats i pressen. Enligt en artikel i Dagens Nyheters nätupplaga DN.se den 21 juli 2002 hade på senare tid ett flertal domar meddelats avseende förtal av kvinnor genom publicering av nakenbilder av dem på s.k. sexsajter eller genom falska sexannonser. Enligt DN dömdes en man från Gävle i mars 2002 för

att ha publicerat nakenbilder av sin f.d. sambo på tre s.k. sex-sajter och i våras dömdes en man från Lindesberg för att på pornografiska webb-platser ha publicerat nakenbilder av sin f.d. flickvän. I juni 2002 dömdes två män i Lund för grovt förtal av en kvinnlig bekant. Männen hade publicerat en sexannons med kvinnans namn och telefonnummer. Karlskrona tingsrätt dömde hösten 2001 en man för att ha publicerat en falsk sexannons på Internet och i annonsen uppgett kvinnans e-postadress. I Skövde dömdes hösten 2001 två män för att ha lagt ut en falsk sexannons på nätet. De publicerade en kvinnas bild, namn och telefonnummer. Solna tingsrätt dömde i mars 2002 en man för att ha publicerat en sexannons med sin f.d. sambos namn och adress.

2.3 Förfrågningar

Från RKP:s IT-brottsrotel har inhämtats att roteln under år 2001 handlade 17 ärenden avseende olaga hot, ofredande, brott mot PuL och hets mot folkgrupp på Internet. Under år 2002 fram till mitten av juli hade omkring 20 ärenden inkommit. Fyra av ärendena under 2001 och ett av ärendena under 2002 lades ned av RKP. Ärenden kan också ha lagts ned på lokal nivå.

RKP:s IT-brottsrotel har också vidarebefordrat frågor om förekomsten av integritetskränkningar på Internet genom t.ex. olaga hot, hets mot folkgrupp, förtal eller på andra sätt till landets lokala polismyndigheter. Med anledning av tidsbrist m.m. inkom emellertid svar endast från ett fåtal myndigheter. De myndigheter som har svarat har angett att de uppgivna siffrorna är minimisiffror och endast avser de utredda brotten. Brott som lagts ned direkt efter anmälan ingår inte i redovisningen. Polismyndigheten i Östergötlands län har uppgett att man under tiden 2001-07-01 – 2002-06-30 haft fem ärenden om brott mot PuL, fyra ofredanden, två sexuellt ofredande och två olaga hot. Polismyndigheten i Västernorrlands län har i juli 2002 angett att man haft sju ärenden under 2001 och fem ärenden under 2002

(ofredande och olaga hot). Polismyndigheten i Stockholms län, Roslagens polismästardistrikt, har angett att man under tiden 2001-01-01 – 2002-06-30 haft sju olaga hot och åtta ofredanden. Polismyndigheten i Skåne län, polisområde Malmö, har i juli 2002 uppgett att man haft 40 ärenden varav 20 på Internet och 20 via e-post. Brottsrubricering har ej specificerats. Polismyndigheten i Uppsala län har uppgett att man under tiden 2001 till mitten av juli 2002 haft följande ärenden avseende integritetskränkningar på Internet: två hets mot folkgrupp (två nedlagda), sex ofredanden (sex nedlagda), två olaga hot (ett nedlagt), fyra förtal (tre nedlagda), ett brott mot PuL och ett sexuellt ofredande (ett nedlagt). Polismyndigheten i Västmanlands län har uppgett att man under tiden 2001-06-01 – 2002-05-31 haft tre ofredanden, två hets mot folkgrupp och tre hot mot tjänsteman.

Från Justitiekanslern har inhämtats att vid sökning i mitten av juni 2002 på ordet Internet i JK:s diarium under ärendekoderna yttrandefrihet, tryckfrihet, radioansvarighet, film, ljudupptagning, radio- och TV-lag, rättegångar och övrigt erhöles 174 träffar. Det första ärendet inkom i mars 1996 och det sista den 31 maj 2002. Det helt övervägande antalet ärenden avsåg anmälningar om förtal eller hets mot folkgrupp på Internet.

Granskningsnämnden för radio och TV har uppgett att man där endast tagit emot någon enstaka anmälan beträffande innehåll på Internet som felaktigt sänts dit.

Antalet anmälningar till PO avseende publiceringar på Internet under år 2000 var 14 st., under år 2001 7 st. och under år 2002 fram till den 5 december 8 st. I de flesta fall gällde anmälningarna texter som är identiska med vad som stått i den tryckta tidningen. Fram till den 5 december 2002 hade fyra fall avseende publicering på Internet avgjorts av PON.

Telia är den största leverantören av Internetaccess på den svenska marknaden. Telia har uppgett att dess abuseavdelning mottar cirka 2 500–3 000 anmälningar per månad, att anmälningarna till största delen avser virus, intrångsförsök och spam eller relay (med relay menas att en mailserver används för

vidaresändning av e-post) och att hot mot den personliga integriteten och trakasserier utgör en mycket liten del av anmälningarna. Telia har vidare uppgett att det inkommit uppskattningsvis 100–200 anmälningar rörande hot, förtal och trakasserier till dess abuseavdelning under de senaste åren. Telenordia är den tredje största leverantören av Internetaccess på den svenska marknaden när det gäller samtliga Internetkunder. Från dess abuseavdelning har inhämtats att avdelningen mottar ett par klagomål per vecka som avser integritetskränkningar på Internet. Klagomålen avser oftast förolämpningar eller hot. Det kan t.ex. vara fråga om att någon utan samtycke lagt ut annans bild eller e-postadress på hemsidor med pornografiskt innehåll. Kränkningarna förekommer oftast i e-post eller på chatsidor.

Internetportalerna Passagen (som drivs av Eniro Sverige AB), LunarStorm och Spray är bland de mest besökta portalerna på den svenska delen av Internet (se avsnitt 5.2.1). Företrädare för Eniro Sverige AB:s abuseavdelning har uppgett att antalet abuseärenden per månad uppgår till cirka 100 st. och att hot och förtal är de vanligaste formerna av integritetskränkning. Man har vidare uppgett att användare på Internet sällan använder sina verkliga personuppgifter och att de fall där riktiga personuppgifter används och hot och förtal förekommer är få, uppskattningsvis 10–15 procent av hot- och förtalsärendena. Från LunarStorm har inhämtats att dess abuseavdelning får in cirka 4 000 anmälningar per månad och att de flesta överträdelserna är tämligen harmlösa. Det är fråga om gräl eller en debatt som blivit för hätsk. På LunarStorm är gästboken det mest använda kommunikationsredskapet både vad gäller positiva och negativa budskap. Från Spray Networks abuseavdelning har inhämtats att avdelningen mottar totalt omkring 210 klagomål per månad. Av dessa avser cirka 25 st. per månad kränkningar av den personliga integriteten. Vanligast förekommande är fall där den som klagar anser sig förtalad eller förolämpad av någon annan och fall där någon lagt ut annans personuppgifter på Internet utan samtycke.

I den enkät rörande självsanering på Internet som sänts ut till stora aktörer på den svenska delen av Internet och deras

organisationer (närmare om enkäten, se avsnitt 1.3.2) har ställts frågor om aktörernas uppfattning om förekomsten av kränkningar av den personliga integriteten på Internet. De frågor som ställdes var följande

7. Anser Ni att integritetskränkningar förekommer i stor eller liten omfattning på Internet? och

8. Vilket slag av integritetskränkningar är enligt Er uppfattning vanligast på Internet?

Vissa adressater avstod från att besvara frågorna. Övriga adressater angav följande.

Telia AB

Telia AB kan inte bedöma om integritetskränkningar förekommer i stor eller liten omfattning på Internet eller vilka kränkningar som är vanligast. En utgångspunkt skulle dock kunna vara att det är lika vanligt online på Internet som off line.

Telenordia AB

Integritetskränkningar på Internet är ett stort problem. Olika former av hot och förtal från ungdomar är vanligast.

UPC Sverige AB

Integritetskränkningar förekommer i relativt sett liten omfattning på Internet. De vanligaste formerna av integritetskränkningar är missbruk av annans namn, bild och uttalande samt angrepp på annans heder eller ära.

B2 Bredband AB

Integritetskränkningar förekommer i mycket stor skala på Internet. Förolämpning är den vanligaste formen av integritetskränkning.

SvT

Integritetskränkningar förekommer inte i public service-företagens verksamhet på Internet. Integritetskränkningar torde vara mycket sällsynta i Internetverksamhet som bedrivs av etablerade medieföretag. Intrång i enskilds privatliv genom publicering av namn och bild i förening med andra uppgifter samt hets mot folkgrupp är de vanligaste kränkningarna.

TV 4

Vad gäller redaktionellt material förekommer normalt inga integritetskränkningar. På forum och chat kan integritetskränkningar förekomma i form av hets mot folkgrupp, kränkande tilltal, ovärdat språk och liknande. Detta är dock ovanligt. Inga kränkningar är vanliga.

SvD

SvD är av uppfattningen att integritetskränkningar är vanligare på Internet än i verkligheten. Det känns inte korrekt att säga att det förekommer i stor omfattning. Vi säger hellre att det nu förekommer i ökad omfattning. Vi upplever själva att falska identiteter är det vanligaste problemet. Det kan medföra en integritetskränkning. Dessutom förekommer förtal i stor omfattning.

Eniro Sverige AB (Passagen)

Integritetskränkningar förekommer i liten omfattning på Internet. De vanligaste formerna av kränkning är publicering av personuppgifter, hot och förtal.

LunarWorks AB

Integritetskränkningar sker i relativt liten omfattning på LunarStorm. Det som höjer sig något över övriga regelbrott är smygrasism. Det är dock vanligtvis inte fråga om så grova uttalanden att de kan klassificeras som hets mot folkgrupp.

Spray Network AB

I förhållande till antalet användare är inte omfattningen av integritetskränkningar på Internet särskilt stor, men det kan variera över tiden.

Msn Microsoft AB

Inom chat och community förekommer kränkningar av andra användare i större skala genom förtal, skymfer, trakasserier, förföljelse, hot eller kränkningar på annat sätt av annans lagliga rättigheter, genom publicering eller spridning av olämpliga, hädiska, ärekränkande, obscena, oanständiga eller olagliga uppgifter, genom spridning av information som medverkar till diskriminering, hat eller våld mot en person eller en grupp på grund av rasistisk förhållning, religion eller nationalitet eller som kan vara förolämpande mot offren för brott mot mänskligheten genom att ifrågasätta om dessa brott förekommit samt genom tillgängliggörande av annans personuppgifter utan tillstånd från denne. Integritetskränkningar i innehåll som är kontrollerat och distribuerat av seriösa aktörer är mera sällsynt.

IT-företagen

En bedömning är att integritetskränkningar troligen sker i lika stor omfattning på som utanför Internet.

Sammanfattning

De nu behandlade frågorna efterlyser adressaternas uppfattning om huruvida kränkningar på Internet förekommer i stor eller liten omfattning och om vilka kränkningar som är vanligast. Bedömningarna av om integritetskränkningar förekommer i stor eller liten skala på Internet går i sär. Huvuddelen av de adressater som haft en uppfattning i frågan anser att kränkningar förekommer i liten eller relativt liten omfattning. Övriga anser att förekomsten är större. De kränkningar som anses som vanligast är missbruk av annans personuppgifter, hot, förtal, förolämpning och rasism.

2.4 Bedömning

Av här redovisade uppgifter framgår att det förekommer kränkningar av den personliga integriteten genom spridning av material på den svenska delen av Internet. Uppgifterna ger dock knappast underlag för någon mera preciserad slutsats angående omfattningen av integritetskränkningarna. En första svårighet består i att det, som angetts i kapitel 1, inte är klart vad som avses med kränkningar av den personliga integriteten. Även om man bestämmer begreppets innebörd till att avse sådan spridning av material på Internet som utgör brott enligt brottsbalken, t.ex. olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt eller brott mot PuL, kvarstår flera problem.

Man kan för det första anta att det finns ett mörkertal, dvs. att inte alla kränkningar anmäls till myndigheter eller andra organ. BRÅ fann t.ex. i sin rapport om IT-relaterad brottslighet (BRÅ rapport 2000:2) att viljan att anmäla IT-relaterad brottslighet var låg (a.a. s. 43). Enligt BRÅ finns det ett antal faktorer som påverkar anmälningsbenägenheten när det gäller brott generellt. De två viktigaste faktorerna anses vara skadans svårhet och huruvida det finns en social relation som mellan offer och gärningsman. Ju obetydligare skada respektive närmare relation desto mindre anses benägenhet att anmäla vara. När det gäller här aktuella brott är det inte fråga om att den kränkte tillfogas fysisk skada. Det torde oftast inte heller vara fråga om att han eller hon lider någon ekonomisk förlust. I fall av förtal, förolämpning eller olaga hot är det inte heller ovanligt att det föreligger eller har förelegat en social relation mellan gärningsmannen och målsäganden. Detta kan minska benägenheten att anmäla brott som innebär integritetskränkningar på Internet. Andra faktorer som kan påverka viljan att anmäla kan enligt BRÅ vara den allmänna synen på brottsligheten och i vilken mån brottstypen uppmärksammas av medierna. När det gäller IT-relaterad brottslighet kan svårigheter också uppkomma när det gäller att fastställa var brottet har begåtts. Detta kan leda till oklarheter som kan minska benägenheten att anmäla brottet. Även anmälarens förtroende för polisen och dess kompetens på området och därmed dess möjligheter att utreda brottet kan enligt BRÅ påverka viljan att anmäla brottet. BRÅ fann i sin rapport om IT-relaterad brottslighet att det förelåg ett allmänt missnöje med de rättsvårdande myndigheterna när det gällde förmågan att hantera IT-relaterade brott. När det gäller brott som utgör integritetskränkning på en elektronisk anslagstavla på Internet kan det vidare vara känsligt för den som tillhandahåller anslagstavlan att anmäla ett brottsligt meddelande med hänsyn till det ansvar som enligt lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor åvilar honom. Slutsatsen av det sagda blir att det kan antas att antalet begångna brott som innebär

integritetskränkningar på Internet är större än antalet anmälda brott.

En annan svårighet när det gäller att få en uppfattning om omfattningen av integritetskränkningar på Internet består i att varken polismyndigheterna eller DI i sin registrering av anmälningar rutinmässigt anger huruvida den misstänkt lagstridiga handlingen begåtts på Internet. Det finns alltså en risk att inte alla anmälningar som faktiskt avsett förfaranden på Internet redovisats här.

Med hänsyn till de ovan redovisade svårigheterna när det gäller att fastställa det verkliga antalet brott mot brottsbalken eller PuL genom spridande av material på den svenska delen av Internet och med beaktande av det mycket stora antalet aktörer på Internet och mediets föränderlighet, med därav följande svårigheter för de myndigheter som söker följa utvecklingen, står det enligt min mening klart att integritetskränkningar på den svenska delen av Internet förekommer i större omfattning än vad som framgår av de här redovisade uppgifterna från myndigheter och andra organ. Jag anser också att det står klart att omfattningen av kränkningarna inte är obetydlig. Man kan vidare utgå från att kränkningarna oftast förekommer i fora där användaren själv kan föra in material så att det blir direkt tillgängligt för andra användare utan föregående åtgärd av den som driver verksamheten, t.ex. på chattsidor och vissa diskussionsfora.

3 Skyddet i lag och grundlag mot integritetskränkningar genom spridning av material på Internet

För icke grundlagsskyddad kommunikation består det legala skyddet huvudsakligen av brottsbalkens straffstadganden om olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt, av PuL:s regler, främst kravet på samtycke för spridning av personuppgift, och av reglerna i BBS-lagen om skyldighet att hålla uppsikt över anslagstavlan och om skyldighet att ta bort vissa uppenbart lagstridiga meddelanden.

För grundlagsskyddad kommunikation består det legala skyddet huvudsakligen av de i TF och YGL upptagna tryck- och yttrandefrihetsbrotten, vilka innefattar motsvarigheter till de ovan nämnda brottsbalksreglerna, utom barnpornografibrott som alltid faller under vanlig lag. För grundlagsskyddad kommunikation är tillämpning av vanlig lag i princip utesluten. PuL:s krav på samtycke för spridning av personuppgift och BBS-lagens krav på uppsikt och borttagande av vissa uppenbart brottsliga yttranden gäller alltså inte.

PuL:s krav på samtycke gäller inte heller när icke grundlagsskyddad kommunikation kan anses falla under undantaget från PuL för behandling som sker ”uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande”. I det s.k. Ramsbro-målet har HD gett detta uttryck en vid tolkning.

3.1 Inledning

Frågan om vilka regler som gäller för en viss kommunikation på Internet är beroende av om vanlig lag skall tillämpas på kommunikationen eller om den omfattas av grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Huruvida en viss kommunikation omfattas av grundlagsskyddet är avhängigt av bl.a. hur kommunikationen är ordnad tekniskt. I avsnitt 3.2 nedan ges en allmän beskrivning av skyddet i vanlig lag mot integritetskränkningar genom spridning av material på Internet och i avsnitt 3.3 behandlas särskilt grundlagsskyddad kommunikation på Internet och frågan om vilka regler som gäller till skydd mot integritetskränkningar i sådan kommunikation.

Som angetts i avsnitt 1.2 har i fråga om innebörden av begreppet ”den personliga integriteten” utgångspunkt tagits i den beskrivning som finns i direktiven. Detta innebär att de brottsbalksbrott som kan begås genom spridning av integritetskränkande material på Internet måste anses utgöra sådana intrång i den personliga integriteten som omfattas av uppdraget. Exempel på sådana brott är olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt. Även spridning av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen (PuL) anses i detta arbete som ett sådant intrång i den personliga integriteten som omfattas av uppdraget. Detta gäller också publicering som innebär ett åsidosättande av de regler i pressens publicitetsregler som rör den personliga integriteten (se avsnitt 4.2)

Genom införandet av PuL har Sverige överfört ett EG-direktiv om dataskydd – Europaparlamentets och Rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (i fortsättningen kallat dataskyddsdirektivet) – till nationell rätt. Enligt EG-rätten tar EG-direktiv i princip över nationell lag och grundlag och nationella domstolar är skyldiga att tolka nationell rätt med

hänsyn till innehållet i direktiv (von Colson & Kamann mot Land Nordrhein-Westfalen [1984], European Court Reports 1891, [1986] 2 Common Market Law Reports 430). EG-domstolen avgör också suveränt hur EG:s rättsakter skall tolkas. Det är därför rätteligen i grunden dataskyddsdirektivets bestämmelser som är av intresse vid redovisning av vilka rättsregler som gäller i Sverige till skydd mot integritetskränkningar genom behandling av personuppgifter. I lagstiftningsärendet var frågan om PuL:s tillämpningsområde och dess förhållande till tryck- och yttrandefriheten omdiskuterad. Lagstiftaren kom emellertid till slutsatsen att bestämmelserna om lagens tillämpningsområde, bl.a. 7 §, liksom lagen i övrigt, inte stred mot dataskyddsdirektivet utan stod i överensstämmelse med detta. Jag delar denna uppfattning och instämmer i de resonemang som fördes av lagstiftaren i fråga om PuL:s förenlighet med direktivet (se avsnitt 3.2.2 under rubriken "Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten m.m."). Innehållet i dataskyddsdirektivet redovisas därför inte särskilt här utan redovisningen av vilka rättsregler som gäller i Sverige till skydd mot integritetskränkningar genom behandling av personuppgifter inskränks till att avse PuL. Direktivets bestämmelse om behandling av personuppgifter och yttrandefriheten i artikel 9 behandlas dock i avsnitt 3.2.2 under rubriken "Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten m.m."

3.2 Skyddet i vanlig lag

3.2.1 Brottsbalken

De gärningar som avses i straffbestämmelserna om olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt kan begås genom publicering av ett yttrande eller en bild på Internet. Straff-

bestämmelserna kan alltså bli tillämpliga när de aktuella brotten begås genom publicering på Internet.

När det gäller förtal och förolämpning kan nämnas att dessa brott som huvudregel inte får åtalas av annan än målsäganden. Om denne anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl kan anses påkallat ur allmän synpunkt får åklagaren dock åtala för förtal, grovt förtal och förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning, förolämpning med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse och förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes homosexuella läggning.

Det kan här noteras att brottsbalkens straffstadganden och dess allmänna regler om t.ex. gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp är tillämpliga på spridning av information på Internet om inte TF eller YGL är tillämpliga. Det finns, bortsett från grundlagsfallet, ingen särreglering i dessa avseenden som är generellt tillämplig på spridning av information på Internet. Man har alltså att i vanlig ordning söka efter den som kan betraktas som gärningsman, dvs. den som publicerat materialet.

I fråga om vilket straffrättsligt ansvar som kan åvila den som endast överför eller lagrar information åt annan kan här hänvisas till vad som sägs i propositionen till lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (prop. 2001/02:150 s. 88 ff). Det kan noteras att sådana mellanhänder inte kan göras ansvariga för den information som förekommer redan på den grunden att de startat eller driver den ifrågavarande verksamheten. För ansvar krävs antingen att mellanhanden på ett aktivt sätt bidrar till spridandet eller att en straffbar underlåtenhet att kontrollera informationen föreligger. Det finns visserligen ingen generell skyldighet för den som vidarebefordrar information att kontrollera informationens innehåll men en sådan straffbar underlåtenhet kan föreligga om det finns en särskild anledning att förvänta sig ett ingripande av honom, t.ex. om han vet att olagligt material förekommer och han har möjlighet att hindra spridningen. Härutöver krävs att

mellanhanden haft uppsåt eller varit oaktsam i förhållande till den olagliga informationen.

Om den tjänst det är fråga om är en sådan onlinetjänst med ekonomisk innebörd att den omfattas av lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster gäller en specialregel enligt vilken mellanhanden får dömas till ansvar endast om brottet begåtts uppsåtligen (se avsnitt 3.2.3).

3.2.2 Personuppgiftslagen

PuL gäller för i princip all behandling av information som kan hänföras till en levande fysisk person (personuppgift). Personuppgift får som huvudregel behandlas endast om den registrerade gett sitt samtycke. PuL är inte tillämplig på behandling i en rent privat verksamhet. Tillämpning av PuL är också i princip helt utesluten i fråga om förfaranden som omfattas av TF eller YGL. I fråga om behandling av personuppgift som sker ”uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande” tillämpas endast reglerna om säkerhet vid behandling. HD har i det s.k. Ramsbro-målet gett uttrycket en vid tolkning.

Allmänt om innehållet

PuL syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Lagen trädde i kraft den 24 oktober 1998 och ersatte då datalagen från år 1973. Under en övergångstid fram till den 1 oktober 2001 tillämpades båda lagarna på så sätt att datalagen var tillämplig på behandling som påbörjats före ikraftträdandet och PuL var tillämplig på behandling som påbörjats därefter. Genom införandet av PuL har Sverige överfört dataskyddsdirektivet till nationell rätt.

PuL gäller för själva behandlingen av personuppgifter. En personuppgift är enligt lagen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Även ljud och bilder kan vara personuppgifter. Med behandling av personuppgifter avses i princip varje åtgärd med sådana uppgifter, t.ex. insamling, lagring, bearbetning, ändring, spridning, sammanställning och förstöring. Lagen gäller sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Den gäller också för manuell behandling av personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i ett register.

Sådan behandling av personuppgifter som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur omfattas inte av lagen (6 §). Som exempel på sådan verksamhet av rent privat natur nämns i punkt 12 i ingressen till dataskyddsdirektivet korrespondens och förande av adressregister. I lagens svenska förarbeten nämns också som exempel bl.a. förandet av en elektronisk dagbok, privatpersoners ord- och textbehandling och privat korrespondens med e-post (prop. 1997/98:44 s. 54 och 118). Enligt det mötesprotokoll som fördes vid antagandet av EG-direktivet ansåg rådet och kommissionen att det inte är tillåtet att med hänvisning till denna paragraf undanta behandling av personuppgifter som utförs av en enskild person när uppgifterna förmedlas inte bara till en eller flera personer utan till ett obestämt antal. Enligt kommentaren till personuppgiftslagen (Öman, Lindblom "Personuppgiftslagen En kommentar", 2001, s. 76) skulle därför ett okontrollerat spridande av personuppgifter inte kunna ses som ett led i en verksamhet av rent privat natur och den spridning till datoranvändare över hela världen som publicering av en personlig hemsida på Internet utgör torde därmed inte vara undantagen enligt denna paragraf. I Datainspektionens informationsblad "Personuppgifter och Internet" anges också att öppen publicering på Internet aldrig kan betraktas som en privat behandling eftersom uppgifterna blir tillgängliga över hela världen. PuL får alltså anses gälla även för privatpersoners publicering på Internet om publiceringen sker på ett sådant sätt

att uppgifterna förmedlas till ett obestämt antal mottagare. Att tillämpning av PuL i ett sådant fall ändå kan vara utesluten p.g.a. att grundlagsskydd gäller för publiceringen eller behandlingen av personuppgifter sker uteslutande för journaliska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande följer av 7 §, se närmare i det följande.

I detta sammanhang måste uppmärksammas att Göta hovrätt i det s.k. Bodil-målet har begärt förhandsavgörande från EG-domstolen (mål C-101/01, Bodil Lindqvist mot åklagarkammaren i Jönköping) rörande bl.a. frågan huruvida förfarandet att lägga ut uppgifter om arbetskamraters namn och telefonnummer på en privat hemsida på Internet, som dock är åtkomlig för alla med kännedom om hemsidans adress, kan anses falla utanför direktivets tillämpningsområde på grund av något av undantagen i dataskyddsdirektivets art. 3 punkten 2. Denna punkt anger att direktivet inte gäller för sådan behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten (första strecksatsen) eller som utförs av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll (andra strecksatsen). Generaladvokaten avgav yttrande den 19 september 2002. Som förslag till avgörande angavs:

En behandling av personuppgifter, vilken består i att utan ekonomiskt vinstsyfte skapa en hemsida av i målet aktuell typ, vilken endast är avsedd att utgöra stöd för konfirmationsundervisning som ges i en församling, gratis och helt utan samband med någon anställning, ingår enligt artikel 3.2 första strecksatsen i direktiv 95/46/EG inte i detta direktivs tillämpningsområde.

I den rättsliga bedömningen anger Generaladvokaten:

Däremot håller jag med Bodil Lindqvist om att behandlingen i fråga utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten.

I detta hänseende noterar jag nämligen att den ifrågavarande hemsidan skapades av Bodil Lindqvist utan ekonomiskt vinstsyfte och enbart såsom stöd för den undervisning hon gav konfirmander inom församlingen, gratis och helt utan samband med någon

anställning. Den behandling av personuppgifter som är i fråga skedde därför i en verksamhet som inte var av ekonomisk natur, helt saknar samband (i alla fall direkt sådant) med utövandet av de grundläggande friheter som säkerställs genom fördraget och inte är föremål för några särskilda bestämmelser på gemenskapsnivå. Av ovanstående följer således enligt min mening att behandlingen i fråga utgjorde ett led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten, i den mening som avses i artikel 3.2 i direktivet.

EG-domstolen har i skrivande stund inte avgett något förhandsavgörande.

PuL anger inledningsvis ett antal grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter (9 §). Kraven riktar sig till den personuppgiftsansvarige, dvs. den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Denne skall bl.a. se till att personuppgifter behandlas endast om det är lagligt, att uppgifterna alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att uppgifterna samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, att uppgifterna inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in, att de behandlade uppgifterna är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen, att de personuppgifter som behandlas är riktiga och om nödvändigt aktuella och att alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

I 10 § PuL finns en uttömmande uppräkningslista av de fall då behandling av personuppgifter är tillåten. Avser behandlingen känsliga personuppgifter, uppgifter om lagöverträdelse m.m. eller personnummer, måste behandlingen dessutom vara tillåten enligt bestämmelserna i 13-22 §§. Enligt 10 § får personuppgifter i princip behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke. I annat fall krävs att behandlingen är nödvändig för vissa angivna ändamål, t.ex. för att ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras, för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet eller för att en arbetsuppgift av allmänt intresse eller i samband med myndighetsutövning

skall kunna utföras. Slutligen anges att en behandling är tillåten utan samtycke från den registrerade om det vid en intresseavvägning visar sig att ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en tredje man till vilken uppgifterna lämnas ut väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

För behandling av känsliga personuppgifter gäller enligt 13 § ett principiellt förbud. Med känsliga personuppgifter avses uppgifter om ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa och sexualliv. Enligt 15 § får känsliga personuppgifter behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Sådana uppgifter får också behandlas om det är nödvändigt för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra skyldigheter eller utöva rättigheter inom arbetsrätten, för att den registrerades eller någon annans vitala intressen skall kunna skyddas eller för att rättsliga anspråk skall kunna fastställas, göras gällande eller försvaras (16 §). Ideella organisationer får behandla känsliga uppgifter om sina medlemmar men får inte lämna ut dem till andra utan samtycke. Dessutom gäller särskilda regler för behandling av personuppgifter för hälso- och sjukvårdsändamål samt forsknings- och statistikändamål. Regeringen och Datainspektionen (DI) får meddela ytterligare undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Uppgifter om lagöverträdelser m.m. får enligt huvudregeln behandlas endast av myndigheter (21 §). Uppgifter om personnummer eller samordningsnummer får enligt 22 § behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Enligt 23-26 §§ har den personuppgiftsansvarige en skyldighet att lämna information om behandlingen till den registrerade, dels självmant, dels efter ansökan från den berörde.

Den personuppgiftsansvarige är enligt 28 § skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med PuL. PuL innehåller också regler om automatiserade beslut (29 §), säkerheten vid behandling (30-32 §§) och överföring av personuppgifter till tredje land (33-35 §§).

Reglerna i 30-32 §§ om säkerheten vid behandling syftar till att skydda personuppgifter mot förstöring, förlust och otillåten behandling, t.ex. genom att personuppgifter läcker ut eller annars sprids på otillåtet sätt, behandlas av någon obehörig eller manipuleras. Reglerna innebär bl.a. att de som arbetar med behandling av personuppgifter endast får behandla uppgifterna i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige. Det skall finnas ett skriftligt avtal om personuppgiftsbiträdets behandling av personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning. Den personuppgiftsansvarige skall vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifterna. Åtgärderna skall åstadkomma en lämplig säkerhetsnivå. DI får i enskilda fall besluta om vilka säkerhetsåtgärder som skall vidtas och har möjligheter att förena beslutet med vite.

All behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad skall anmälas till DI om inte den personuppgiftsansvarige har anmält ett personuppgiftsombud (36 och 37 §§). Det tillståndsförfarande som gällde enligt datalagen har helt försvunnit i PuL. Regeringen får dock enligt 41 § meddela föreskrifter om att behandling av personuppgifter som innebär särskilda risker för intrång i den personliga integriteten skall anmälas till DI för förhandskontroll.

Personuppgiftsombudet skall se till att den personuppgiftsansvarige behandlar personuppgifter lagligt, korrekt och i enlighet med god sed samt påpeka brister för denne (38 §). Om gällande bestämmelser för behandlingen inte följs och rättelse inte sker skall ombudet anmäla förhållandet till DI. Ombudet skall även i övrigt samråda med DI vid tveksamhet om hur gällande bestämmelser skall tillämpas. Han skall vidare föra en

förteckning över de behandlingar som den personuppgiftsansvarige genomför och som skulle varit anmälningspliktiga om inte personuppgiftsombud hade funnits samt hjälpa de registrerade att få rättelse när det finns anledning att misstänka att behandlade personuppgifter är felaktiga eller ofullständiga (39-40 §§).

DI:s huvuduppgifter enligt PuL är att utöva tillsyn, bl.a. genom inspektioner, att bedriva informationsverksamhet samt att ge ut föreskrifter och allmänna råd. Inspektionen har även fått till uppgift att avge yttranden över förslag till överenskommelser inom en bransch eller ett område rörande behandlingen av personuppgifter inom branschen eller området (s.k. branschöverenskommelser). Hittills har inspektionen avgett yttrande över branschöverenskommelser angående direkt marknadsföring, marknadsundersökningar och finansieringsverksamhet.

För sin tillsynsverksamhet har DI rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerheten vid denna samt tillträde till lokaler med anknytning till behandlingen (43 §). Vid olaglig behandling av personuppgifter skall inspektionen genom påpekanden eller liknande förfaranden försöka åstadkomma rättelse. Om rättelse inte sker får inspektionen vid vite förbjuda annan behandling av personuppgifter än lagring (45 §). Inspektionen kan hos länsrätten ansöka om att personuppgifter som behandlats på ett olagligt sätt skall utplånas. Tillsyn inleds på DI:s initiativ och kan föranledas t.ex. av klagomål från enskilda eller uppgifter i medierna. Som angetts i avsnitt 2.2 inkom under år 2001 till DI 272 klagomål som gällde PuL och 69 som gällde datalagen. Ungefär hälften av klagomålen rörde publicering av personuppgifter på Internet. En stor del av klagomålen ledde till att DI inledde tillsyn. I en del fall var undantaget i 7 § för grundlagsskyddad verksamhet eller behandling uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande tillämpligt.

I fråga om DI:s informations- och rådgivningsverksamhet kan nämnas bl.a. att DI anordnar föreläsningar och konferenser rörande PuL och har ett call-center bemannat av två jurister som besvarar frågor per telefon och e-post. I 38 § tredje stycket PuL anges att personuppgiftsombudet skall samråda med DI vid tveksamhet om hur de bestämmelser som gäller för behandlingen av personuppgifter skall tillämpas. Enligt DI:s årsredovisning 2001 begär många ombud samråd. Ombuden har också en egen kontaktperson på DI som besvarar frågor, besöker arbetsplatser och håller föreläsningar. När ett nytt ombud anmäls erhåller han eller hon en pärm med informationsmaterial och författningar. DI anordnar även seminarier för personuppgiftsombuden.

PuL innehåller också bestämmelser om skadestånd och straff. I 49 § föreskrivs straff bl.a. för den som lämnar osanna uppgifter i sådan information till registrerade som föreskrivs i lagen, i anmälan till DI om behandling av personuppgifter eller i information till DI, för den som behandlar känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. i strid med 13-21 §§ samt den som underlåter att anmäla behandling av personuppgifter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar. Lagen innehåller även regler om skyldighet för den personuppgiftsansvarige att ersätta den registrerade för skada och kränkning av den personliga integriteten som behandling av personuppgifter i strid med PuL orsakat (48 §) samt regler om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter i vissa avseenden (50 §).

PuL kompletteras av personuppgiftsförordningen (1998:1191) som bl.a. innehåller närmare bestämmelser om anmälan till DI, förhandskontroll och överföring av personuppgifter till tredje land, en regel om undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter när uppgifterna behandlas av en myndighet i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende och är nödvändiga för handläggningen av det samt den redan berörda regeln om att DI på begäran skall avge yttrande över branschöverenskommelser om behandling av personuppgifter.

Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten m.m.

När det gäller PuL:s förhållande till andra författningar kan först nämnas att 2 § innehåller en regel som säger att om det i annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från PuL skall de bestämmelserna gälla. PuL är alltså subsidiär i förhållande till andra lagar och förordningar. Sådana avvikande bestämmelser som avses i regeln finns ofta i s.k. registerförfattningar som reglerar inrättandet och förandet av viktigare register på det offentliga området och i vissa fall även på det privata området. Exempel på sådana registerförfattningar är lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, lagen (1998:620) om belastningsregister och polisdatalagen (1998:622).

I 7 § PuL regleras PuL:s förhållande till tryck- och yttrandefriheten. I paragrafens första stycke sägs att bestämmelserna i lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL. I andra stycket anges att vissa av bestämmelserna i PuL inte skall tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. De bestämmelser som inte skall tillämpas i sådana fall är reglerna om grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter, om när behandling av personuppgifter är tillåten, om förbud mot behandling av känsliga personuppgifter och undantag från förbudet, om uppgifter om lagöverträdelse och behandling av personnummer, om information till den registrerade, om rättelse och om automatiserade beslut (9-29 §§), reglerna om överföring av personuppgifter till tredje land, om anmälan till DI, om upplysningar till allmänheten om behandling som inte anmälts, vissa regler om DI:s befogenheter samt reglerna om skadestånd och straff (33-44 §§, 45 § första stycket och 47-49 §§). I praktiken innebär det att endast bestämmelserna om säkerheten vid behandling skall tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande.

Reglerna i 7 § första och andra styckena grundas på artikel 9 i dataskyddsdirektivet. Artikeln har rubriken Behandling av personuppgifter och yttrandefriheten och lyder:

Medlemsstaterna skall med avseende på behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i detta kapitel, kapitel IV och kapitel VI endast om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.

Som nämnts i avsnitt 3.1 ovan var frågan om PuL:s förhållande till tryck- och yttrandefriheten omdiskuterad i lagstiftningsärendet. Det gällde främst frågan huruvida artikel 9 i direktivet tillät ett så omfattande undantag från PuL:s och direktivets bestämmelser som 7 § första stycket PuL innebär. Lagrådet uttalade att det, med en försiktig formulering, fick anses tveksamt om EG-domstolen skulle acceptera att de bestämmelser i direktivet som införlivas med svensk rätt genom den nya lagen fick vika för de svenska grundlagarna i vidare mån än som medges enligt ordalagen av artikel 9 i direktivet och avstyrkte ett så vittgående undantag från integritetsskyddsintressena som följer av att TF och YGL tolkas in i artiklarna. Lagrådet uttalade också att ville man vara säker på att inte lagstifta i strid med direktivet borde i stället reglerna i TF och YGL ändras så att en konflikt undveks (prop. 1997/98:44 s. 236 f). Lagstiftaren gjorde emellertid bedömningen att det vid införandet av PuL var möjligt att låta TF och YGL gälla oförändrade med stöd av artikel 9 i direktivet (a. prop. s. 51 f., bet. 1997/98:KU18 s. 35 och rskr. 1997/98:180).

Som grund för bedömningen att det var möjligt att låta TF och YGL gälla oförändrade angav Konstitutionsutskottet (KU), med instämmande av riksdagen, att det delade regeringens och Mediekommitténs bedömning att artikel 9 i dataskyddsdirektivet, jämförd med punkten 37 i ingressen, skulle uppfattas så att integritetsskyddsintresset inte kan anses ta över yttrandefrihetsintresset, utan att en avvägning måste göras (a. bet. s. 35

och a. rskr.). Det angavs att sambandet med Europakonventionen gav vid handen att en sådan avvägning måste vara möjlig även utanför journalistisk, litterär och konstnärlig verksamhet i inskränkt betydelse. Det noterades att Sverige i samband med direktivets antagande fått intaget i ministerrådets protokoll att Sverige anser att begreppet konstnärliga och litterära uttryck mera syftar på uttrycksmedlen än på kommunikationens innehåll eller kvalitet. Riksdagen ansåg också att dataskyddsdirektivets möjligheter till undantag borde utnyttjas fullt ut varför undantag även gjordes för journalistisk, konstnärlig och litterär verksamhet som faller utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområde. När det gällde frågan vilka möjligheter till undantag som direktivets artikel 9 ger, jämförd med punkten 37 i ingressen, hänvisade KU även till de överväganden som Mediekommittén gjort (SOU 1997:28 s. 258 ff). Mediekommittén kom fram till att det fanns anledning att anse att möjligheterna till undantag från direktivets regler i yttrandefrihetens intresse är vidare än vad ordalagen i artikel 9 synes ge vid handen. På motsvarande sätt borde man enligt kommittén se på kravet i artikel 9 att undantagen skall vara nödvändiga.

Regeln i 7 § första stycket om att bestämmelserna i PuL inte skall tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot reglerna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL följer redan av den grundläggande principen om att regler i grundlag tar över regler i vanlig lag vid konflikt mellan dem (principen om *lex superior*). Regeln har tagits in i PuL i syfte att klargöra och underlätta tillämpningen och utgör en erinran om att principen om *lex superior* gäller. I propositionen till PuL anges att en sådan erinran är viktig för att inskräpa att tillämpningen vid fall av möjliga konflikter skall präglas av försiktighet och respekt för det grundlagsskyddade området (prop. 1997/98:44 s. 52). Det anges också att stor försiktighet skall iakttas vid alla ingripanden som riktar sig mot företeelser som typiskt sett åtnjuter skydd enligt grundlagarna och att om ett ingripande är oförenligt med grundlagarnas syfte men ändå inte direkt strider mot någon bestämmelse bör ingripandet underlåtas (a. prop. s. 51). Regeln i

7 § första stycket innebär att PuL:s tillämpningsområde bestäms av tillämpningsområdet för TF och YGL och av grundlagarnas materiella bestämmelser. Nedan i avsnitt 3.3.2 presenteras de grundläggande principer som grundlagarnas materiella regler vilar på och i avsnitt 3.3.3 behandlas frågan i vad mån kommunikation på Internet faller under grundlagarnas tillämpningsområde.

Frågan om vilka regler i PuL som står i konflikt med reglerna i grundlagarna och som således inte skall tillämpas när en behandling av personuppgifter omfattas av grundlagarna besvaras inte närmare i propositionen. Det anges att flera av bestämmelserna i PuL kan komma i konflikt med bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL och att det gäller t.ex. reglerna om tillsynsmyndighetens befogenheter och om när en behandling är tillåten (a. prop. s. 50). I fråga om bestämmelserna om säkerhetsåtgärder, som bl.a. syftar till att personuppgifter inte läcker ut eller annars sprids på ett icke avsett sätt, sägs däremot att de i de allra flesta fall inte torde komma i konflikt med grundlagarna. Det erinras emellertid också om att reglerna om säkerhetsåtgärder inte får tillämpas om det i det enskilda fallet skulle strida mot TF eller YGL (a. prop. s. 53).

I Datalagskommitténs förslag till lydelse av 7 § angavs uttryckligen vilka bestämmelser i PuL som inte skulle tillämpas på sådana förfaranden som var skyddade enligt TF eller YGL. De enda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter som enligt kommitténs förslag skulle tillämpas på förfaranden som var skyddade enligt TF eller YGL var de som rörde säkerheten vid behandling, dvs. regler om att personuppgifter skall skyddas t.ex. så att inte någon obehörig kan komma åt eller manipulera uppgifterna. I propositionen angav regeringen att den i grunden delade den inställning i frågan som kommittén hade, nämligen att respekten för grundlagarna skall speglas i tillämpningen i förhållande till PuL. Regeringen ansåg dock att det vore mindre lämpligt att i den nya lagen uttryckligen genom en definition slå fast det område där respekten för det grundlagsskyddade området normalt sett skulle leda till att ingripanden med stöd av

den nya lagen underlåts. Regeringen anförde att det fanns en risk för att definitionen i praktiken skulle medföra att ingripanden skulle kunna ske i enskilda fall där ingripanden underlåts om någon definition inte intagits i lagen. Detta gällde enligt regeringen särskilt eftersom i kommitténs förslag inte alla av den föreslagna lagens bestämmelser skulle undantas. Undantaget skulle i ett sådant fall innebära en risk för en inskränkning av tryck- och yttrandefriheten jämfört med vad som gäller i dag (a. prop. s. 51). Bestämmelsen i 7 § första stycket fick därför sin mera allmänna formulering utan uttryckligt angivande av vilka regler i PuL som inte skall tillämpas när ett förfarande faller under TF eller YGL. Av de ovan refererade uttalandena i propositionen framgår att anledningen till detta inte var en önskan från regeringens sida att minska undantaget från PuL:s tillämpningsområde utan tvärtom att säkerställa att ingripanden i strid med TF och YGL inte skulle komma att ske.

I kommentaren till PuL (Öman, Lindblom, "Personuppgiftslagen. En kommentar", 2001) behandlas, utan anspråk på fullständighet, omfattningen av undantaget i 7 § första stycket. Se även avsnitt 3.3.2 och 3.3.3 nedan om de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna samt TF:s och YGL:s tillämplighet på Internetkommunikation. Enligt kommentaren till PuL s. 80 ff. undantas för det första den grundlagsskyddade *rätten att framställa yttranden*. Behandling av personuppgifter i syfte att framställa ett yttrande som omfattas av TF eller YGL faller alltså under undantaget. Det kan vara fråga om t.ex. behandling för sådant syfte av personuppgifter i bakgrundsmaterial eller förandet i sådant syfte av register över personer som lämnat eller skulle kunna lämna uppgifter för publicering. Även klipparkiv torde omfattas av undantaget liksom behandling av personuppgifter i utkast, koncept eller minnesanteckningar som förs eller upprättas i syfte att framställa ett yttrande som omfattas av TF eller YGL.

För det andra undantas den grundlagsskyddade *rätten att sprida yttranden*. Här avses sådan behandling av personuppgifter som utgör eller syftar till att åstadkomma sådan spridning av

yttranden som är skyddad enligt YGL eller TF (se närmare nedan i avsnitt 3.3.3 om TF:s och YGL:s tillämplighet på Internetkommunikation). Det kan vara fråga om spridning av personuppgifter genom masskommunikation med hjälp av e-post (1 kap. 6 § YGL), genom tillhandahållande av en sådan databas som avses i databasregeln i 1 kap. 9 § YGL eller genom sådan spridning av innehållet i tryckt skrift som avses i bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF.

För det tredje undantas den grundlagsskyddade *meddelarfriheten*, dvs. rätten enligt TF eller YGL för var och en att lämna uppgifter och underrättelser för offentliggörande i ett grundlagsskyddat medium. Här avses behandling av personuppgifter, t.ex. i samband med e-post, som görs för att lämna uppgifter för offentliggörande till sådana massmedierepresentanter som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL och det meddelarskydd som massmedierepresentanten skall ge meddelaren enligt 3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL. Den som arbetar med behandling av personuppgifter kan alltså utan hinder av PuL lämna ut personuppgifter för offentliggörande på detta sätt.

För det fjärde undantas den grundlagsskyddade *anskaffarfriheten*. Här avses sådan behandling av personuppgifter som innebär att uppgifter anskaffas för offentliggörande i sådana medier som omfattas av TF eller YGL eller för att utnyttja den tidigare nämnda meddelarfriheten.

Sammanfattningsvis kan alltså om regeln i 7 § första stycket PuL sägas att den innebär att tillämpning av PuL är i princip helt utesluten när det gäller förfaranden som omfattas av TF och YGL.

Eftersom grundlagsskyddet i TF och YGL inte avser alla yttranden utan endast yttranden i de medier som omfattas av grundlagarna har inte all journalistisk, konstnärlig och litterär verksamhet sådant grundlagsskydd. Regeln i 7 § andra stycket PuL om att vissa av bestämmelserna i lagen inte skall tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande avser enbart förfaranden som inte faller under TF:s eller YGL:s

skydd. Regeln innebär, som nämnts, i praktiken att endast de bestämmelser i PuL som rör säkerhet vid behandling skall tillämpas på sådan behandling. Det har nämligen ansetts viktigt att det även vid sådan behandling finns en lämplig säkerhetsnivå så att personuppgifter inte t.ex. läcker ut eller annars sprids på ett icke avsett sätt. Regeln avses ha samma innebörd som artikel 9 i dataskyddsdirektivet. Tolkningen av regeln skall enligt propositionen göras med hänsyn till den särskilda förklaring i mötesprotokollet som Sverige fick intagen i samband med att direktivet antogs i ministerrådet. Enligt denna förklaring ansåg Sverige att de med journalistiska ändamål jämställda undantagen för konstnärligt eller litterärt skapande mera syftar på uttrycksmedlen än på kommunikationens innehåll eller dess kvalitet. Detta kan få betydelse särskilt för kommunikation som inte bedrivs av yrkesverksamma journalister (a. prop. s. 53).

Frågan om tolkningen av uttrycket uteslutande för journalistiska ändamål behandlas av Högsta domstolen (HD) i det s.k. Ramsbro-målet (NJA 2001 s. 409). Målet gällde Börje R. som under namnet Stiftelsen Mot Nordbanken (SMN) hade inrättat en webbplats på Internet på vilken han publicerade ett antal personuppgifter, bl.a. i form av en elektronisk skampåle. På webbplatsen angavs att SMN var ett ”forum för belysning av bankers, finansbolags och enskilda kapitalisters skadegörelse före, under och efter bankkrisen. Miljardrullningar som med sitt brottsliga inslag ännu inte nått sin kulmen. SMN ska genom Internet förmedla kunskap, erfarenheter och råd för att förhindra en upprepning av denna genom tiderna största svenska samhällsskandal i sitt slag. Allt för att folk skall kunna skydda sig mot skrupelfria banker och samvetslösa nätverkskapitalister som har satt i system att roffa åt sig ytterligare makt och medel på entreprenörers, uppfinnares och samhällets bekostnad.” Börje R. åtalades för att ha lagt ut integritetskränkande och andra personuppgifter på webbsidan och därmed ha fört över dem till tredje land.

HD, som frikände Börje R., ansåg att det var uppenbart att tolkningen av artikel 9 i dataskyddsdirektivet skulle ske med

särskilt beaktande av den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). HD konstaterade att rättigheterna enligt artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv och artikel 10 om yttrandefrihet i Europakonventionen kan komma i konflikt med varandra i enskilda fall och att Europadomstolen för att avgöra sådana konflikter tillämpar den s.k. proportionalitetsprincipen, vilket innebär att en avvägning görs mellan intresset av skydd för privatlivet och intresset av yttrandefrihet. HD angav att det får antas att det i PuL föreskrivna och på direktivet grundade undantaget för journalistiska ändamål utgör ett försök att i mera generella termer ge uttryck för en sådan intresseavvägning och att uttrycket journalistiska ändamål under sådana förhållanden inte kan antas ha använts i avsikt att privilegiera etablerade massmedier eller personer som är yrkesverksamma inom sådana medier utan att med uttrycket snarare torde få antas vara avsett att betona vikten av en fri informationsspridning i frågor av betydelse för allmänheten eller för grupper av människor och en fri debatt i samhällsfrågor. HD konstaterade att det i förarbetena till PuL beträffande undantaget för journalistiska ändamål angetts att utgångspunkten skulle vara att detta handlar om "vedertagen" journalistik och att enighet skulle råda om att "seriös" journalistisk verksamhet är skyddsvärd. HD anförde att oavsett ordvalet står det klart att avsikten med dessa uttalanden inte varit att hävda att avgränsningen skulle ske med tillämpning av någon form av kvalitetskriterium när det gäller innehållet utan endast syftat till att ange karaktären av en bedriven verksamhet och att detta bl.a. framgår av den särskilda förklaring i mötesprotokollet som Sverige fick intagen i samband med att direktivet antogs i ministerrådet. Enligt denna förklaring ansåg Sverige att de med journalistiska ändamål jämförbara undantagen för konstnärligt eller litterärt skapande mera syftar på uttrycksmedlen än på kommunikationens innehåll eller dess kvalitet.

HD fann att det syfte för webb-sidan som angetts på denna och som Börje R. utvecklat i målet mot den angivna bakgrunden

måste anses ligga väl inom ramen för ett journalistiskt ändamål att informera, utöva kritik och väcka debatt om samhällsfrågor av betydelse för allmänheten. HD angav att i vad mån webbsidan kan anses motsvara godtagbar standard enligt de kriterier man brukar använda när man värderar etablerad journalistisk verksamhet saknade betydelse för bedömningen.

HD anförde vidare att den omständigheten att webbsidan som sådan måste anses ha haft ett journalistiskt ändamål inte utesluter att det inom ramen för denna skulle kunna förekomma publicering och behandling av personuppgifter som inte kan anses ha haft ett journalistiskt ändamål och att publicering av uppgifter av rent privat karaktär exempelvis normalt inte kan anses ha ett sådant ändamål helt oberoende av om publiceringen sker i ett sammanhang som i övrigt har sådana ändamål. HD ansåg att Börje R. fick anses ha gjort gällande att alla personuppgifter på webbsidan omfattades av journalistiska ändamål och att det under sådana förhållanden i princip ankom på åklagaren att åberopa och visa att det föreligger omständigheter som gör att denna invändning mot ansvar framstår som obefogad. Vad åklagaren åberopat i denna del ansåg HD vara att uppgifterna varit kränkande.

HD angav att den omständigheten att elektroniskt eller på annat sätt publicerade texter innehåller kränkande eller nedvärderande uppgifter eller omdömen inte i sig innebär att det inte är fråga om journalistiska ändamål utan att sådant tvärtom får anses utgöra ett normalt inslag inom ramen för en kritisk samhällsdebatt. HD kom till slutsatsen att personuppgifterna fick anses omfattade av journalistiskt ändamål.

I fråga om kravet enligt 7 § andra stycket PuL att behandlingen av personuppgifterna skall ske *uteslutande* för journalistiska ändamål för att omfattas av undantaget anförde HD att begränsningen till uteslutande journalistiska ändamål syftar i första hand till att klargöra att sådan personuppgiftsbehandling som sker inom massmedia och av journalister för annat än redaktionella ändamål faller utanför undantaget, t.ex. massmedias behandling av personuppgifter för fakturering, och att

det inte kan anses finnas något stöd för att uttrycket ”uteslutande” därutöver skulle kunna tolkas så att det oberoende av att en publicering haft journalistiska ändamål skulle vara möjligt att med stöd av personuppgiftslagen bestraffa angrepp på annans goda namn och rykte. HD konstaterade att detta inte innebar att det står envar fritt att framföra uppgifter av det aktuella slaget så länge som det föreligger ett journalistiskt ändamål utan att uppgiftslämnandet kan vara straffbart som förtal.

HD fann sammanfattningsvis att det inte var visat annat i målet än att Börje R:s behandling av personuppgifter på den aktuella webbsidan skett uteslutande för journalistiska ändamål. Åtalet ogillades därför.

HD ansåg alltså att avsikten med det använda uttrycket journalistiska ändamål är att betona vikten av en fri informationsspridning i frågor av betydelse för allmänheten eller för grupper av människor och en fri debatt i samhällsfrågor och inte att privilegiera etablerade massmedier eller personer som är yrkesverksamma inom sådana medier eller att ställa något kvalitetskrav på verksamheten. HD angav också att ett journalistiskt ändamål är att informera, utöva kritik och väcka debatt om samhällsfrågor av betydelse för allmänheten. Om det alltså är fråga om en samhällsfråga av betydelse för allmänheten utgör det ett journalistiskt ändamål att informera, utöva kritik och väcka debatt i frågan även om man gör det på ett för enskilda personer kränkande sätt. Publicering av uppgifter av rent privat karaktär kan dock enligt HD normalt inte anses ha ett journalistiskt ändamål. Kravet att behandlingen skall ha skett *uteslutande* för journalistiska ändamål för att undantaget från PuL skall vara tillämpligt anser HD i första hand syfta till att klargöra att personuppgiftsbehandling som sker inom massmedia och av journalister för *annat än redaktionella ändamål* faller utanför undantaget, t.ex. massmedias behandling av personuppgifter för fakturering, och att kravet inte gör det möjligt att med stöd av PuL bestraffa angrepp på annans goda namn och rykte oberoende av att en publicering haft journalistiska ändamål.

Domen innebär att en betydande del av den behandling av personuppgifter som förekommer på Internet omfattas av undantaget för journalistiska ändamål i 7 § andra stycket PuL. Domen ger viktig vägledning vid bedömning av PuL:s tillämpningsområde. Som anges i kommentaren till PuL (Öman, Lindblom, "Personuppgiftslagen. En kommentar", 2001, s. 87) reser den emellertid även nya frågor. Hur avgör man t.ex. vad som är en sådan samhällsfråga av betydelse för allmänheten att det är ett journalistiskt ändamål att informera, kritisera och debattera i den frågan och vilka uppgifter har sådan rent privat karaktär att det inte är ett journalistiskt ändamål att publicera dem?

I fråga om PuL:s tillämpningsområde kan här även nämnas att det i 8 § anges att lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter och att bestämmelserna i lagen inte heller hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar.

Det kan slutligen också nämnas att såväl PuL som dataskyddsdirektivet är föremål för utredning. Regeringen tillsatte i februari 2002 en särskild utredare med uppgift att se över lagen. Utredaren skall, inom ramen för direktivet, utforma ett regelverk som mera tar sikte på att förhindra missbruk av personuppgifter samtidigt som reglerna om hur uppgifter får behandlas lättas upp. Utredningen skall vara klar senast den 31 mars 2003. EG-kommissionen skulle senast i oktober 2001 ha presenterat en rapport om genomförandet av dataskyddsdirektivet, eventuellt försedd med förslag till ändringar i direktivet. Rapporten väntas komma i början av år 2003. Sverige har tillsammans med Storbritannien, Finland och Österrike i september 2002 för kommissionen presenterat förslag till ändringar i direktivet. Förslagen är ett viktigt steg mot en lagstiftningsmodell som mera tar sikte på missbruk av personuppgifter än på själva hanteringen av uppgifterna.

3.2.3 Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor m.m.

Med en elektronisk anslagstavla avses i lagen alla tjänster där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden. Lagen gäller inte den som endast tillhandahåller nät eller andra förbindelser. Lagen är inte tillämplig på tjänster som skyddas av TF eller YGL eller meddelanden som endast är avsedda för en viss eller vissa mottagare. Den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är skyldig att ta bort meddelanden som uppenbart innefattar uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring eller intrång i upphovsrätt. Han skall också ha uppsikt över tjänsten. Förhandsgranskning krävs inte utan det är tillräckligt med en återkommande kontroll. Som riktmärke anges en gång per vecka. Ett sätt att uppfylla tillsynsplikten är att upprätta en klagomur. Skyldigheten att ta bort meddelanden är straffsanktionerad.

Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) trädde i kraft den 1 maj 1998. Genom lagen infördes skyldighet för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla, dvs. en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden, att bl.a. hålla skälig uppsikt över tjänsten och att ta bort vissa meddelanden från tjänsten. Lagen tillkom efter förslag från IT-utredningen (SOU 1996:40) och motiverades främst av att det ansågs förekomma kriminella aktiviteter regelbundet inom många elektroniska anslagstavlor (prop. 1997/98:15 s. 8). Det ansågs osäkert om brottsbalkens regler var tillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt reglera ansvaret för spridning av meddelanden med hjälp av elektroniska anslagstavlor och det angavs att det varit svårt att spåra de användare som ursprungligen avsänt straffbara meddelanden. Vidare anfördes att en reglering behövdes för att bygga upp ett rättsmedvetande för hanteringen av elektroniska anslagstavlor och att det var särskilt angeläget att hindra spridning av vissa slag av meddelanden genom elektroniska anslagstavlor p.g.a. att sådana anslagstavlor medger att meddelanden

med straffbart innehåll kan nå ett stort antal personer och utöva inflytande över speciellt barn och ungdomar som i hög grad använder sig av tjänsterna.

Angående vad som avses med en elektronisk anslagstavla anges i propositionen bl.a. att definitionen av elektronisk anslagstavla innefattar alla tjänster där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden. Den tekniska lösning som tillhandahållaren valt för tjänsten har därför i princip ingen betydelse. När det gäller att avgöra om en tjänst omfattas av lagen får stor vikt läggas vid om tillhandahållaren erbjuder meddelandeförmedling på ett sådant sätt att han eller hon framstår som den som driver en verksamhet, en "tjänst" inriktad på sådan förmedling. Som ett exempel på en verksamhet som utgör en elektronisk anslagstavla i lagens mening nämns vad som brukar kallas webbhotell, vilket anges vara när någon erbjuder användare att lägga upp egna informationsdatabaser i form av hemsidor och hemsidorna nås genom den som inrättat möjligheten att lägga upp hemsidorna. Det sägs att en tillämpning som syftar till annat än att användarna skall kunna kommunicera inte är en sådan tjänst som omfattas av lagen. En informationsdatabas, t.ex. en s.k. hemsida, som enbart tillhandahåller information anges i normalfallet inte omfattas av lagen (a. prop. s. 9). Det sägs också att den som lägger upp information i en renodlad informationsdatabas inte omfattas av tillhandahållaransvaret (a. prop. s. 9-10).

I lagens andra paragraf anges fyra former av tjänster som inte omfattas av lagen. Det gäller för det första tillhandahållande endast av nät eller andra förbindelser för överföring av meddelanden eller av anordningar som krävs för att kunna ta i anspråk ett nät eller annan förbindelse. Det anges i propositionen (a. prop. s. 12) att den som endast tillhandahåller nät eller annan förbindelse för överföring av elektroniska meddelanden inte har något direkt inflytande över vilka tjänster som tillhandahålls och att de meddelanden som befordras också uppgår till sådana mängder att ett ansvar för innehållet i det som förmedlas inte är realistiskt. Inte heller tillhandahållande av annan teknik, t.ex.

lagringsutrymme, som behövs för att kunna utnyttja ett nät eller en förbindelse omfattas av det särskilda ansvaret enligt lagen.

För det andra undantas från lagens tillämpningsområde förmedling av meddelanden inom en myndighet eller mellan myndigheter eller inom ett företag eller en koncern. Det anges i propositionen att behovet av skyddsregler måste bedömas vara avsevärt mindre inom ramen för sådana tjänster genom den tillsyn som organisationens ledning utövar.

Det tredje undantaget gäller för tjänster som skyddas av TF eller YGL. För grundlagsskydd för elektroniska anslagstavlor krävs bl.a. att införingar som användaren gör inte oförmedlat, dvs. utan föregående åtgärd av den som driver databasen, blir tillgängliga för andra användare (se närmare i avsnitt 3.3.3 nedan).

Det sista undantag från lagens tillämpningsområde som görs i 2 § avser meddelanden som är avsedda bara för en viss mottagare eller en bestämd krets av mottagare, dvs. elektronisk post. Angående detta undantag anges i propositionen (s. 12 f.) bl.a. att på motsvarande sätt som Posten inte svarar för innehållet i de brev som befordras bör inte heller den som tillhandahåller en tjänst för elektronisk post ha något särskilt ansvar med avseende på meddelanden till viss mottagare eller en bestämd krets av mottagare. När det gäller frågan om en kommunikation är att anse som elektronisk post eller inte anförts att kommunikationens omfattning inte i sig kan vara avgörande och att det vanligtvis torde framgå redan av tjänsternas utformning om det är fråga om elektronisk post eller gruppkommunikation. Det sägs att om exempelvis en distributionslista används för förmedling av meddelanden och nya användare kan ansluta sig till listan och då ta del av meddelanden som tidigare förmedlats är det knappast fråga om elektronisk post utan om sådan gruppkommunikation som omfattas av lagen.

Enligt 3 § skall den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla lämna information till var och en som ansluter sig till tjänsten om sin identitet och i vilken utsträckning inkomna meddelanden blir tillgängliga för andra användare. I propositionen

(s. 10) anges att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är den som kan bestämma över tjänstens användning, inklusive de tekniska och administrativa rutinerna. Tillhandahållaren är den eller de som leder verksamheten där tjänsten erbjuds. När många är inblandade får frågan om vem som tillhandahåller tjänsten avgöras utifrån en samlad bedömning av vem eller vilka som har det bestämmande inflytandet och kontrollen över tjänsten. När en juridisk person eller en myndighet tillhandahåller en anslagstavla bör de allmänna principerna om företagaransvar gälla. Det anförs vidare (a. prop. s. 13) att det är av stor betydelse för det allmännas möjligheter att ingripa mot spridning av straffbara meddelanden att tillhandahållaren framträder öppet samt att det är viktigt att användare förstår i vilken utsträckning andra användare kan ta del av ett meddelande som sänds in till en elektronisk anslagstavla. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten i 3 § att lämna information till användare kan enligt 6 § dömas till böter.

Av 4 § följer att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla skall, för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 § att ta bort ett meddelande eller på annat sätt förhindra vidare spridning, ha sådan uppsikt över tjänsten som skäligen kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten. I propositionen (s 14 f.) anges att det inte krävs att meddelanden förhandsgranskas men att någon form av återkommande kontroll krävs. Ett riktmärke bör vara att en tjänst inte bör kunna lämnas utan tillsyn under längre tid än en vecka. Det anges att ett sätt att uppfylla uppsiktsplikten om mängden meddelanden gör det svårt att läsa alla meddelanden i tjänsten med en rimlig arbetsinsats eller till rimliga kostnader kan vara att med hjälp av en "klagomur" ge användarna möjlighet att nå tillhandahållaren för att påtala en eventuell förekomst av straffbara meddelanden. Uppsiktsplikten är inte straffsanktionerad men får betydelse för att avgöra om tillhandahållaren förfarit grovt oaktsamt genom att underlåta att ta bort ett meddelande som avses i 5 § ur tjänsten (a. prop. s. 25).

I 5 § första stycket finns bestämmelser om skyldighet att ta bort vissa meddelanden. Det anges att den som tillhandahåller tjänsten skall ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av ett meddelande dels om meddelandets innehåll uppenbart är sådant som avses i bestämmelserna i brottsbalken om uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott eller olaga våldsskildring, dels om det är uppenbart att användaren har gjort intrång i upphovsrätt eller i rättighet som skyddas genom föreskrift i 5 kap. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk genom att sända in meddelandet. I paragrafens andra stycke anges att den som tillhandahåller tjänsten har rätt att ta del av meddelanden som förekommer i tjänsten för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt första stycket att ta bort vissa meddelanden. I tredje stycket anges att skyldigheten enligt första stycket att ta bort vissa meddelanden och rättigheten enligt andra stycket att ta del av meddelanden också gäller för den som på tillhandahållarens uppdrag har uppsikt över tjänsten. Detta innebär t.ex. att en operatör, vars verksamhet faller under det undantag för tillhandahållare av enbart nät m.m. som finns i 2 §, i det enskilda fallet kan vara ansvarig, nämligen om operatören är den som faktiskt sköter anslagstavlan på uppdrag av tillhandahållaren (a. prop. s. 17). Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet inte fullgör sin skyldighet enligt 5 § att ta bort vissa meddelanden eller på annat sätt förhindra vidare spridning kan enligt 7 § dömas till böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst två år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Enligt 8 § får datorer och andra hjälpmedel som använts vid brott enligt 7 § förklaras förverkade om åtgärden behövs för att förebygga fortsatt brottslighet eller det annars finns särskilda skäl.

Här kan avslutningsvis nämnas att lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster började gälla den 1 juli 2002. Lagen syftar till att genomföra ett EG-direktiv om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den gemensamma

marknaden¹. Med informationssamhällets tjänster avses för-
enklat uttryckt varje aktivitet som sker online, med någon
ekonomisk innebörd. Det kan t.ex. vara frågan om informations-
tjänster och video på beställning (prop. 2001/02:150 s. 1, 19 och
110). Lagen kan alltså vara tillämplig på sådan spridning av
integritetskränkande uppgifter på Internet som är föremål för
intresse i förevarande arbete.

Lagen innehåller bl.a. regler om fri rörlighet och tillämpning
av svensk rätt på tjänster som tillhandahålls av
tjänsteleverantörer som har sitt fasta driftsställe i Sverige samt
regler om att tjänsteleverantören måste lämna viss information,
tillhandahålla vissa tekniska hjälpmedel som gör det möjligt att
rätta eventuella inmatningsfel före beställning och lämna
bekräftelse vid beställningar. Vidare innehåller lagen
bestämmelser om viss ansvarsfrihet för tjänsteleverantörer som
fungerar som mellanhänder, dvs. som endast överför eller lagrar
information som lämnats av andra. Bland annat anges i 19 § att
en tjänsteleverantör som överför eller lagrar information för
annan får dömas till ansvar för brott som avser innehållet i
informationen endast om brottet har begåtts uppsåtligt.

Lagen innehåller inga bestämmelser om att visst slag av
information skall anses otillåten utan hänvisar till svensk rätt.
Straffstadgandena i brottsbalken gäller alltså, men för att den
som endast lagrar eller överför information skall kunna fällas till
ansvar krävs enligt 19 § uppsåt. I 1 § andra punkten anges att
lagen inte är tillämplig på frågor som rör behandling av
personuppgifter. I propositionen anges också (a. prop. s. 55) att
om en informationssamhällets tjänst omfattas av TF eller YGL
gäller bestämmelserna i grundlagarna framför lagen om
elektronisk handel. Detta har stöd i ingresspunkt 9 i det direktiv
som ligger till grund för lagen. I punkten tydliggörs att
direktivet inte är avsett att påverka nationella grundläggande
regler och principer som rör yttrandefrihet. Det innebär bl.a. att

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa
rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den
inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").

de bestämmelser om ensamansvar som finns i TF och YGL i förekommande fall har företräde framför lagens bestämmelser om ansvarsfrihet.

Det kan här också noteras att artikel 15.1 i EG-direktivet förbjuder medlemsstaterna att ålägga vissa tjänsteleverantörer en allmän övervakningsskyldighet. I lagstiftningsärendet övervägdes frågan om BBS-lagens bestämmelser om skyldighet att ha uppsikt över tjänsten stred mot förbudet. Lagstiftaren kom till slutsatsen att så inte var fallet eftersom BBS-lagens bestämmelser inte kan anses innebära någon allmän övervakningsskyldighet. Enligt den lagen krävs ju inte förhandsgranskning eller någon aktiv kontroll av varje meddelande. I stället anges att ett sätt att uppfylla uppsiktsplikten är att upprätta en "klagomur" (a. prop. s. 99 f.).

3.3 Särskilt om grundlagsskyddad kommunikation på Internet

3.3.1 Inledning

Som angetts i det föregående är frågan om vilka regler som gäller för en viss kommunikation på Internet beroende av om kommunikationen omfattas av grundlagsskydd enligt tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) eller om vanlig lag skall tillämpas på den. Av den s.k. exklusivitetsprincipen följer att om en kommunikation omfattas av TF eller YGL får ingripanden på grund av innehållet i yttrandet endast ske i de fall som anges i dessa grundlagar. Tillämpning av vanlig lags straff- och processrättsliga regler är då utesluten. Av principen om lex superior, dvs. principen att regler i grundlag tar över regler i vanlig lag vid konflikt mellan dem, följer också att inte endast tillämpning av straff- och processrättsliga regler i vanlig lag är utesluten när ett yttrande omfattas av grundlagsskyddet i TF eller YGL utan att även tillämpning av andra regler i vanlig lag som strider mot de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna är utesluten i ett sådant fall. Huruvida ett yttrande i

en kommunikation t.ex. på Internet faller in under TF:s eller YGL:s tillämpningsområde eller inte är avhängigt av bl.a. hur kommunikationen är ordnad tekniskt. I avsnitt 3.3.2 ges en redogörelse för det yttrandefrihetsrättsliga systemet med dess grundläggande principer. I avsnitt 3.3.3 behandlas TF:s och YGL:s tillämplighet på Internetkommunikation och i avsnitt 3.3.4 redogörs för vilka lagregler till skydd mot integritetskränkningar som gäller för Internetkommunikation som omfattas av TF och YGL.

Redan här kan nämnas att tämligen omfattande ändringar av TF och YGL trädde i kraft den 1 januari 2003 (prop. 2001/02:74, bet. 2001/02:KU21, rskr. 2001/02:233, bet. 2002/03:KU8, rskr. 2002/03:17, SFS 2002:908 resp. 2002:909). Ändringarna innebär bl.a. följande. Det automatiska grundlagsskydd som traditionella massmedieföretag åtnjuter för sin databasverksamhet utvidgas till att också omfatta viss användning av pushteknik och print on demand. Till kategorin massmedieföretag läggs företag för yrkesmässig framställning av tryckta och därmed jämställda skrifter, t.ex. bokförlag och tryckerier. Dessa får därmed automatiskt grundlagsskydd för samma användning av databaser som de hittills upptagna massmedieföretagen. Andra aktörer än de nämnda kan få frivilligt grundlagsskydd för motsvarande verksamheter genom att utse en utgivare och ansöka om utgivningsbevis. Brotten olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl.), övergrepp i rättssak och brott mot medborgerlig frihet läggs till i brottskatalogen i TF så att de blir straffbara som tryck- eller yttrandefrihetsbrott då de begås i ett medium som skyddas av dessa grundlagar. Utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde innebär en motsvarande inskränkning av tillämpningsområdet för PuL och BBS-lagen.

3.3.2 Det yttrandefrihetsrättsliga systemet

TF och YGL bygger på samma grundläggande principer. Principerna är bl.a.

- etableringsfrihet,
- förbud mot censur och hindrande åtgärder,
- ensamansvar med meddelarskydd,
- särskild brottskatalog och
- särskild rättegångsordning med juryprövning.

Enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen (RF) bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. En fri åsiktsbildning förutsätter bl.a. yttrande- och informationsfrihet. Dessa friheter tillförsäkras medborgarna i 2 kap. 1 § första stycket RF. Friheten att yttra sig i tryckt skrift skyddas särskilt och detaljerat i tryckfrihetsförordningen (TF) och friheten att yttra sig genom ljudradio, television och vissa liknande överföringar, t.ex. viss kommunikation på Internet, samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar har motsvarande särskilda och detaljerade skydd i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Det detaljerade skydd på grundlagsnivå för tryck- och yttrandefriheten som reglerna i TF och YGL utgör är unikt vid en internationell jämförelse. Eftersom skyddet ges i grundlag är det också stabilt. Ändring av grundlag kan ju endast ske genom två likalydande riksdagsbeslut med val emellan.

YGL tillkom efter förebild av TF och bygger på samma grundläggande principer som den grundlagen. Principerna är bl.a.

- etableringsfrihet,
- förbud mot censur och hindrande åtgärder,
- ensamansvar med meddelarskydd,
- särskild brottskatalog och
- särskild rättegångsordning med juryprövning.

Principen om *etableringsfrihet* innebär att varje svensk medborgare är tillförsäkrad rätt att framställa och sprida tryckta

skrifter, sända ljudradioprogram och televisionsprogram genom tråd och att framställa och sprida tekniska upptagningar (4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF samt 3 kap. 1 och 8 §§ YGL). Tillstånd för att driva verksamheten får alltså inte krävas. I fråga om rätten att sända radio- och televisionsprogram på annat sätt än genom tråd, dvs. genom etern, råder inte full etableringsfrihet. Anledningen till detta är att det för sådana sändningar krävs utrymme i frekvensspektrum för att det inte skall uppstå störningar i radio-trafiken. I 3 kap. 2 § första stycket YGL föreskrivs därför att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler finns i radio- och TV-lagen (1996:844).

Radio- och TV-lagen gäller för sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I 2 kap. 1 § första stycket sägs att det krävs tillstånd enligt lagen för att sända ljudradio- eller TV-program med hjälp av radiovågor på en frekvens under tre gigahertz. Tillståndskravet omfattar endast etersändningar. Att sändningar i tråd eller kabel är tillståndsfria följer av YGL. Tillstånd att sända TV-program och tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända ljudradioprogram meddelas av regeringen (2 kap. 2 § första stycket). Sådana tillstånd har meddelats Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR) och Sveriges Utbildningsradio AB (UR), vilka alla är avgiftsfinansierade och brukar benämnas public service-företagen, samt TV 4 AB, som finansieras genom annonsintäkter. Enligt 3 kap. 1 § radio- och TV-lagen får sändningstillstånd som meddelas av regeringen förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Villkor för sändningstillstånd får också avse bl.a. skyldighet att sända genmäle och att i programverksamheten respektera den enskildes privatliv. I nu gällande sändningstillstånd för public service-företagen finns ett antal villkor som har betydelse för skyddet mot kränkningar av den personliga integriteten. Det anges bl.a.

att företagen före sändning av program skall kontrollera sakuppgifter så noggrant som omständigheterna medger, att den enskildes privatliv skall respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat och att den som har ett befogat anspråk på att bemöta ett påstående skall beredas tillfälle till genmäle. De två sistnämnda villkoren finns även i TV 4:s sändningstillstånd.

Den statliga Granskningsnämnden för radio och TV övervakar genom granskning i efterhand om sända program står i överensstämmelse med radio- och TV-lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna (9 kap. 2 § radio- och TV-lagen). Nämnden kan endast granska svenska programföretag. Dess övervakning omfattar public serviceföretagens och TV 4:s sändningar samt digital-TV-sändningar, sändningar i när- och lokalradio samt svensk kabel- och satellit-TV. Om nämnden fäller ett programföretag för brott mot uppställda tillståndsvillkor kan nämnden förelägga den som fälls att offentliggöra beslutet (10 kap. 8 § radio- och TV-lagen). Allmän domstol kan på talan av JK återkalla ett sändningstillstånd om en tillståndshavare väsentligt har brutit mot meddelade villkor.

Det måste observeras att radio- och TV-lagens regler om tillstånd och villkor för att sända ljudradio och TV-program och villkoren i sändningstillstånden endast gäller för etersändningar och således inte gäller för aktörernas Internetverksamhet. I prop. 2000/01:94 "Radio och TV i allmänhetens tjänst 2002-2005" anger regeringen dock (s. 30) att dess uppfattning är att de villkor som gäller för public serviceverksamheten bör tillämpas oavsett distributionsform och att regeringen utgår från att programföretagen tillämpar principerna för public service-uppdraget även i t.ex. Internetverksamhet. SVT, SR och UR har bekräftat att de tillämpar public serviceprinciperna även på sin Internetverksamhet (se avsnitt 5.2.1). Som nämnts i avsnitt 4.2 har public serviceföretagen också beslutat att de pressetiska reglerna skall gälla för deras verksamhet i den utsträckning de kan tillämpas med hänsyn till radio- och TV-lagen och sändningstillstånden. Att radio- och TV-lagens regler om

tillstånd och villkor för att sända och villkoren i sändningstillstånden endast gäller för etersändningar innebär att Granskningsnämnden inte granskar Internetverksamhet. Frågan var aktuell i nämndens ärende SB 363/99. En anmälare hade där bl.a. riktat kritik mot det sätt på vilket ett inslag i SVT:s program Reportrarna hade marknadsförts på SVT:s hemsida. Nämnden uttalade i sitt beslut att dess uppgift är att pröva om innehållet i sända program överensstämmer med de lagregler och tillståndsvillkor som gäller för sändningarna och att beskrivningen av det aktuella programmet på SVT:s hemsida således inte är något som nämnden kan pröva.

Förbudet mot *censur* (1 kap. 1 § första stycket och 1 kap. 2 § första stycket TF samt 1 kap. 3 § första stycket första meningen YGL) innebär att framställning och spridning av de grundlagsskyddade medierna inte får villkoras av förhandsgranskning av det allmänna. Ingripanden mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. I YGL finns dock ett undantag från förbudet mot förhandsgranskning. I fråga om rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som skall visas offentligt föreskrivs nämligen i 1 kap. 3 § andra stycket YGL att det genom lag får meddelas föreskrifter om granskning och godkännande. Sådana regler har meddelats i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Granskningen utförs av Statens biografbyrå. Förbudet mot *hindrande åtgärder* (1 kap. 2 § andra stycket TF och 1 kap. 3 § första stycket andra meningen YGL) innebär att det allmänna inte får, på grund av det kända eller väntade innehållet i en skrift eller ett sådant medium som avses i YGL, hindra framställning och spridning av skriften eller mediet på annat sätt än vad som är medgivet i TF och YGL, t.ex. genom beslag eller konfiskering av brottslig framställning.

Principen om *ensamansvar* innebär att endast en av de oftast många personer som medverkat vid tillkomsten av en framställning med grundlagsskydd enligt TF eller YGL kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i framställningen och att det i dessa grundlagar anges vem denna

person är. Vanliga straffrättsliga regler om ansvar för medverkan tillämpas alltså inte. Ansvaret åvilar i första hand den som kan sägas stå närmast brottet, t.ex. utgivaren av en tryckt periodisk skrift. Om ansvar inte kan utkrävas av denne åvilar det den som står närmast honom i den i grundlagarna angivna ansvarskedjan, i fråga om tryckt periodisk skrift är det ägaren. Ansvar är formellt i den meningen att det åvilar den i TF eller YGL angivne oavsett hur han bidragit till framställningens tillkomst och oavsett om han faktiskt känt till dess innehåll. Utgivarens ansvar bortfaller dock om han var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte hade den befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och bestämma över dess innehåll som skall tillkomma honom.

Reglerna om vem som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott är olika för olika medieformer även om vissa grunddrag är desamma. Som framgår nedan i avsnitt 3.3.3 kan Internetkommunikation omfattas av huvudregeln om radioprogram (1 kap. 6 § YGL) eller databasregeln (1 kap. 9 § YGL). Den senare regeln innebär i korthet att grundlagens föreskrifter om radioprogram skall tillämpas också på viss databasverksamhet. Om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll oförändrat i form av ett radioprogram enligt YGL:s huvudregel om radioprogram kan kommunikationen också omfattas av bilageregeln i TF (1 kap. 7 § andra stycket TF). I ett sådant fall skall kommunikationen jämföras med en bilaga till skriften. Detta innebär att samma regler gäller för Internetkommunikationen som för den periodiska skriften. Eftersom förevarande arbete rör Internetkommunikation är det alltså reglerna om ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott i radioprogram och periodiska skrifter som är av intresse. Dessa regler redovisas nedan.

För tryckt periodisk skrift skall finnas en utgivare som skall anmälas hos Patent- och registreringsverket (5 kap. 2 och 4 §§ TF samt 2 kap. 2 § lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, i det följande benämnd tillämpningslagen). Utgivaren ansvarar för

tryckfrihetsbrott som begås genom skriften. Om ansvar inte kan utkrävas av en utgivare ansvarar skriftens ägare. Därefter följer i ansvarskedjan den som tryckt skriften och utspridaren (8 kap. 1-4 §§ och 10-12 §§ TF).

Enligt 4 kap. 1 § YGL skall radioprogram ha en utgivare och denne skall utses av den som bedriver sändningsverksamheten. I fråga om sändningar av radioprogram med tillstånd av regeringen enligt radio- och TV-lagen, dvs. etersända TV-program och etersända ljudradioprogram som sänds till hela landet eller till utlandet, gäller att uppgift om vem som är utgivare skall antecknas i ett register hos programföretaget. Registret skall hållas tillgängligt för allmänheten (3 kap. 1 § tillämpningslagen). Beträffande program som direktsänds gäller att den som skall förordna utgivare kan besluta att, i stället för utgivaren, var och en som framträder i programmet själv skall svara för yttrandefrihetsbrott som han begår. Ett sådant beslut skall meddelas de berörda före sändningen och antecknas i registret. Om detta inte sker är beslutet utan verkan (3 kap. 2 § tillämpningslagen, jfr 6 kap. 1 § andra stycket YGL). I fråga om sändningar med tillstånd av Radio- och TV-verket, dvs. sändningar i närradio och lokalradio, gäller enligt 3 kap. 3 § tillämpningslagen att utgivare skall anmälas till Radio- och TV-verket. För sammanställda radiotidningar, dvs. sändningar som är särskilt anpassade för synskadade och består av en sammanställning av material från flera periodiska skrifter, gäller att utgivare skall anmälas till Taltidningsnämnden och för andra trådlösa sändningar av radioprogram skall utgivare antecknas i ett register hos programföretaget (3 kap. 7 och 11 §§ tillämpningslagen). Beträffande andra trådsändningar än vidaresändningar skall utgivare antecknas i register hos programföretaget om verksamheten bedrivs av ett företag som har tillstånd av regeringen enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen, dvs. om verksamheten drivs av företag med tillstånd att sända etersända TV-program och etersända ljudradioprogram som sänds till hela landet eller till utlandet. Om verksamheten drivs av annan skall utgivare

anmälas till Radio- och TV-verket (3 kap. 12-13 §§ tillämpningslagen).

För sådan databasverksamhet som avses i 1 kap. 9 § första stycket YGL, dvs. databasverksamhet som bedrivs av massmedieföretag, gäller enligt 3 kap. 18 § tillämpningslagen att om verksamheten bedrivs av ett företag med tillstånd att sända etersända TV-program och etersända ljudradioprogram som sänds till hela landet eller till utlandet skall utgivare antecknas i ett register hos programföretaget och om verksamheten bedrivs av annan skall utgivare anmälas till Radio- och TV-verket. För sådan databasverksamhet som avses i 1 kap. 9 § andra stycket YGL, dvs. databasverksamhet som bedrivs av annan än sådant massmedieföretag som avses i första stycket och för vilken utgivningsbevis gäller, föreskrivs i 3 kap. 19 § tillämpningslagen att utgivare skall anmälas till Radio- och TV-verket.

För radioprogram ansvarar i första hand utgivaren och i andra hand den som bedriver sändningsverksamheten (6 kap. 1 och 2 §§ YGL).

Med *meddelarskydd* avses här meddelar- och anskaffarfrihet, rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet. Rätten till anonymitet innebär i huvudsak att författare eller annan upphovsman, den som lämnar uppgift för offentliggörande, utgivare till icke periodisk skrift och den som har framträtt i en framställning som skyddas av YGL har rätt att vara anonym (3 kap. 1 och 2 §§ TF och 2 kap. 1 och 2 §§ YGL) och de som tar del i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som införts eller varit avsedd att införas i ett medium som skyddas av TF eller YGL har tystnadsplikt beträffande sådana personers identitet (3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL). Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får forska efter den anonyme författaren/upphovsmannen eller vem som utgett eller avsett att utge framställning i tryckt skrift, vem som lämnat uppgift för publicering eller vem som tillhandahållit framställning för publicering (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Som angetts i det föregående innebär principen om ensamansvar att strafffrihet

råder för andra medverkande till en grundlagsskyddad framställning än den som bär ensamansvaret för den.

Envars rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande (*meddelarfrihet*) och envars rätt att straffritt anskaffa uppgifter i sådant syfte (*anskaffarfrihet*) framgår av 1 kap. 1 § tredje och fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § YGL. Det är endast i undantagsfall som en person som lämnar uppgift för offentliggörande och en person som, utan att bära ensamansvaret, medverkar till en grundlagsskyddad framställning kan fällas till ansvar för sitt uppgiftslämnande respektive sin medverkan. Det gäller gärningar som utgör vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling och vissa fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt enligt bl.a. sekretesslagen (7 kap. 3 § första stycket TF och 5 kap. 3 § första stycket YGL). Även den som anskaffar uppgifter för offentliggörande kan i vissa undantagsfall fällas till ansvar för detta. Det gäller vid vissa grövre brott mot rikets säkerhet (7 kap. 3 § andra stycket TF och 5 kap. 3 § andra stycket YGL).

När det gäller skadestånd på grund av tryck- och yttrandefrihetsbrott gäller vissa avvikelser från principen om ensamansvar. Enligt TF och YGL får enskilt anspråk inte dömas ut på grund av innehållet i en framställning i andra fall än när framställningen innefattar ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Den som enligt TF och YGL bär det straffrättsliga ansvaret ansvarar också för skadestånd. Av 11 kap. 2 § TF och 8 kap. 2 § första stycket andra meningen YGL framgår dock att ansvaret för enskilt anspråk åvilar denne solidariskt med skriftens ägare, eller i fråga om icke periodisk skrift dess förläggare, respektive den som bedriver programverksamheten eller har låtit framställa den tekniska upptagningen.

TF innehåller i 7 kap. 4 och 5 §§ en fullständig uppräkningslista av vilka gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och även är straffbara enligt vanlig lag. Av 5 kap. 1 § första stycket YGL följer att de gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ TF skall anses som yttrande-

frihetsbrott om de begås i en av YGL skyddad framställning och även är straffbara enligt vanlig lag. Utöver de brott som anges i brottskatalogen i TF är enligt YGL även olaga våldsskildring i rörliga bilder straffbart som yttrandefrihetsbrott. Gärningarna enligt 7 kap. 4 § TF är högförräderi, krigsansiftan, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, uppvigling, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga våldsskildring, förtal, förolämpning, olaga hot, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak och, i den utsträckning som anges, försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Före den 1 januari 1999 fanns även barnpornografibrott med i uppräknningen. Numera faller barnpornografibrott endast under vanlig lag (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL).

I 7 kap. 5 § TF anges som tryckfrihetsbrott gärningar, begångna genom tryckt skrift och straffbara enligt lag, som innebär att någon uppsåtligen offentliggör hemlig handling som han fått tillgång till i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i jämförbart förhållande, offentliggör uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som gäller enligt sekretesslagen eller, när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, offentliggör uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 §.

Som framgått ovan krävs för ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott att gärningen också är straffbar enligt vanlig lag. Detta innebär att ansvaret för tryck- och yttrandefrihetsbrott kan inskränkas men inte utvidgas genom ändring av vanlig lag. För utvidgning krävs att även grundlagsändring sker. Eftersom skadestånd för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten endast kan utgå när det föreligger ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott har brottskatalogen i TF betydelse inte bara för det straffrättsliga ansvaret utan också för det skadeståndsrättsliga.

Principen om *särskild rättegångsordning* innebär bl.a. följande. JK är ensam åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. Frågan om tryck- eller yttrandefrihetsbrott föreligger skall

prövas av en jury om inte parterna avstår från det. Om juryn meddelar ett fällande utslag skall även rätten pröva om brott föreligger. Rätten kan då frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse. Om juryn har frikänt den tilltalade är detta bindande för rätten. TF och YGL innehåller den s.k. instruktionen. Den innebär att den som dömer över missbruk av yttrandefriheten eller vakar över denna skall betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, uppmärksamma syftet mer än framställningssättet och, om han är tveksam, hellre fria än fälla (1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL).

3.3.3 TF:s och YGL:s tillämplighet på Internet-kommunikation

Grundlagsskydd för en Internetkommunikation föreligger

för det första när överföringen startas av den som tillhandahåller innehållet, t.ex. vid e-post, om innehållet samtidigt sänds till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar (första meningen i huvudregeln om radioprogram),

för det andra vid tillhandahållande ur en databas av direktsändningar och uppspelningar av tidigare inspelningar vid tider som sändaren bestämmer (andra meningen i huvudregeln), och

för det tredje när information tillhandahålls allmänheten ur en databas genom traditionell databasverksamhet, print on demand eller pushteknik, och databasens innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten samt den som driver verksamheten är en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå eller har utgivningsbevis för verksamheten (första och andra stycket i databasregeln).

Allmänt om TF:s och YGL:s tillämplighet på kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor

YGL omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Med "vissa liknande överföringar" avses andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än sändningar av ljudradio eller television, t.ex. överföringar från en databas på Internet.

I *huvudregeln om radioprogram* (1 kap. 6 § första stycket YGL) anges i första meningen att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med kravet att sändningen skall vara riktad till allmänheten menas att den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den. Det typiska fallet är sändning av ljudradio eller television genom etern. Mottagaren varken kan eller behöver påverka sändningen. Hans eller hennes medverkan är begränsad till att slå på mottagarapparaten och välja kanal. Vid traditionellt tillhandahållande av lagrad information i en databas, t.ex. på Internet, sker däremot överföringen genom att mottagaren själv tar kontakt med sändaren och startar överföringen. Eftersom överföringen då sker på begäran av mottagaren är den inte riktad till allmänheten på samma sätt som sändningar av ljudradio och television. Den omfattas därför normalt inte av huvudregeln om radioprogram. Den kan dock vara grundlagsskyddad enligt databasregeln, se nedan.

I paragrafens andra mening anges "Med sådana sändningar av radioprogram avses även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas". Denna mening är ett tillägg som trädde i kraft den 1 januari 2003. Genom tillägget klargörs att huvudregeln om radioprogram omfattar webbsändningar, dvs. tillhandahållande i en databas på Internet, av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar på tider som sändaren bestämmer. Anledningen till ändringen är att det tidigare kunde förefalla oklart om sådana webbsändningar

omfattades av YGL. I fråga om sådana webbsändningar är det ju mottagaren som startar överföringen från webbsidan till sig medan det är avsändaren som startar direktsändningen till webbsidan respektive bestämmer när uppspelning av den tidigare inspelningen är tillgänglig för mottagaren. Eftersom det är mottagaren som startar överföringen till sig sker inte överföringen på samma sätt som vid sändning genom etern, vilket brukar anföras som typexemplet på en sändning som är riktad till allmänheten på det sätt som avses i huvudregeln om radioprogram. Eftersom tillhandahållandet är momentant är det inte heller fråga om en sådan lagring som torde ha avsetts när databasregeln tillkom. I propositionen till den nya grundlagsregeln anför regeringen (prop. 2001/02:74 s. 41) att eftersom det är fråga om momentana tillhandahållanden av sändaren bör överföringarna av mottagaren ses som vidareförmedlingar utan självständig betydelse för frågan om vem som startat sändningarna. Avgörande är i stället enligt regeringen vem som startat de ursprungliga webbsändningarna och eftersom det är sändaren som gjort detta är sändningarna enligt regeringens mening att anse som riktade till allmänheten.

Förarbetena till YGL ger inte något klart svar på frågan vad som krävs beträffande mottagarnas antal för att en sändning skall anses riktad till allmänheten. Mediekommittén och Mediegrundlagsutredningen kom dock till slutsatsen att begreppet allmänheten i huvudregeln om radioprogram avser en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar (SOU 1997:49 s. 117 och SOU 2001:28 s. 197).

I fråga om rekvisitet "riktad till allmänheten" i huvudregeln om radioprogram kan alltså konstateras att det betyder att sändningen skall vara riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar och att sändningen måste startas av avsändaren, dvs. den som tillhandahåller allmänheten innehållet (jfr SOU 2001:28 s. 197) om det inte är fråga om tillhandahållande ur en databas av direktsända program eller uppspelningar via Internet av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer. I det senare fallet bör som nämnts

mottagarens överföring från databasen till sig av direkt-sändningen eller uppspelningen ses som en vidareförmedling utan självständig betydelse för bedömningen av vem som startat sändningen.

Kravet på att sändningen skall vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel innebär att t.ex. användning av högtalaranläggningar eller TV-monitörer på estrader och idrottsarenor faller utanför huvudregelns tillämpningsområde.

Databasregeln (1 kap. 9 § YGL) innebär till en början att grundlagens föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll endast kan ändras av den som driver verksamheten, direkt genom överföring. Med uttrycket ”på särskild begäran” avses att överföringen startas av mottagaren. Det är härvid utan betydelse om det finns flera meddelanden att välja bland eller om endast ett är tillgängligt (prop. 2001/02:74 s. 31 och s. 98 samt SOU 2001:28 s. 197 f). Det är här traditionell databasverksamhet som avses. Automatiskt grundlagsskydd gäller endast för de massmedieföretag som upptas i regeln. För andra aktörer krävs ansökan om utgivningsbevis för att grundlagsskydd skall uppnås för sådan verksamhet, se nedan.

Genom de grundlagsregler som trädde i kraft den 1 januari 2003 har databasregeln utvidgats på flera sätt. För det första har företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter, dvs. exempelvis bokförlag och tryckerier, lagts till bland de aktörer som erhåller automatiskt grundlagsskydd för sådan verksamhet som anges i databasregeln. För det andra har databasregeln utvidgats till att utöver traditionell databasverksamhet också gälla för viss pushteknik och print on demand (som även kallas beställtryck). Med pushteknik avses att en databasinnehavare, som råder över innehållet i databasen, sänder meddelanden ur denna till

mottagarna med innehåll och tidsintervaller som dessa angett i förväg. Print on demand innebär att tekniska upptagningar, skrifter eller bilder framställs på begäran i enstaka exemplar genom överföring av innehåll ur en databas. Den tredje ändring som gjorts i databasregeln innebär att det har införts en möjlighet för andra aktörer än de traditionella massmedieföretag som räknas upp i regeln att få grundlagsskydd för sådan verksamhet som anges i bestämmelsen, dvs. traditionell databasverksamhet, viss användning av pushteknik och print on demand. Grundlagsskydd uppnås i ett sådant fall genom att aktören ansöker om och beviljas utgivningsbevis. För att utgivningsbevis skall utfärdas, vilket innebär att grundlagsskydd uppnås, krävs bl.a. att verksamheten är ordnad på det sätt som anges i databasregeln (bl.a. krävs att det endast är den som driver verksamheten som kan ändra innehållet i databasen) och att överföringarna utgår från Sverige samt att behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget. Liksom enligt tidigare regler ligger ansvaret för yttrandefrihetsbrott i första hand på utgivaren och i andra hand på den som driver verksamheten. När verksamheten bedrivs av programföretag med tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen, dvs. företag med tillstånd att sända etersända TV-program och etersända ljudradioprogram som sänds till hela landet eller till utlandet, gäller, som nämnts, att uppgift om vem som är utgivare skall antecknas i ett för allmänheten tillgängligt register hos programföretaget och när verksamheten bedrivs av annat företag skall utgivare anmälas till Radio- och TV-verket.

TF omfattar enligt 1 kap. 5 § skrift som framställts i tryckpress samt skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den är försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad och vissa ursprungsuppgifter. TF omfattar emellertid också viss annan publicering, bl.a. med hjälp av elektromagnetiska vågor. I den s.k. *bilageregeln* (1 kap. 7 § andra stycket TF) sägs nämligen att om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av

detta i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning som avses i YGL, skall programmet eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. I specialmotiveringen till regeln anges att den innebär att en förlagetrogen version av en periodisk skrift som sprids på något av de sätt som anges i paragrafen skall behandlas på samma sätt som en bilaga till den tryckta skriften (prop. 1990/91:64 s 138). På detta sätt uppnås att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för den periodiska skriftens innehåll hålls samlat hos en person. Hittills har antagits att regeln gäller även för överföring av innehållet i en periodisk skrift som sker på särskild begäran från mottagaren, t.ex. från en databas (jfr prop. 2001/02:74 s. 32 och SOU 2001:28 s. 107). Högsta domstolen har emellertid nu, med röstsiffrorna tre mot två, ansett att ett tillhandahållande enligt databasregeln inte faller in under bilageregeln (Högsta domstolens beslut 2003-01-29 i mål Ö 1497-02). Av kravet att innehållet i skriften skall återges oförändrat framgår att bilageregeln inte är tillämplig om ändringar görs i förhållande till den tryckta versionen. Regeln är inte heller tillämplig på material som inte publiceras i en periodisk skrift utan enbart elektroniskt.

Slutligen kan noteras att enbart den omständigheten att en sändning tillhandahålls mot abonnemang eller endast kan uppfattas av den som har en dekoder inte innebär att sändningen inte kan anses riktad till allmänheten på det sätt som avses i huvudregeln om radioprogram om möjligheten att abonnera eller köpa en dekoder står öppen för envar. Om uppgifter ur en databas tillhandahålls mot abonnemang, prenumeration eller liknande kan tillhandahållandet inte på grund av detta anses ske på särskild begäran enligt databasregeln (jfr SOU 2001:28 s. 197 f).

Vilka former av kommunikation på Internet omfattas av grundlagsskydd?

Sändningar med hjälp av elektromagnetiska vågor som startas av avsändaren, dvs. den som publicerar innehållet, är riktade till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar och som är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel omfattas av huvudregeln av radioprogram. Sådana sändningar faller alltså in under grundlagsskyddet oavsett om det är ett traditionellt massmedieföretag eller någon annan som tillhandahåller sändningarna. Exempel på sändningar som omfattas av huvudregeln om radioprogram är traditionella ljudradio- och televisionssändningar. Eftersom sändning av e-post startas av avsändaren kan även e-post omfattas av huvudregeln om radioprogram under förutsättning att meddelandet samtidigt sänds till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar. Efter den grundlagsändring som trädde i kraft den 1 januari 2003 omfattas även tillhandahållande i en databas av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer av huvudregeln om radioprogram, trots att överföringen från databasen till användaren då startas av användaren.

När det gäller andra databaser än sådana som tillhandahåller direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer kan grundlagsskydd uppnås på två sätt; automatiskt eller genom ansökan om utgivningsbevis. Automatiskt grundlagsskydd erhålls av de massmedieföretag som nämns i databasregeln om verksamheten är ordnad på det sätt som anges i paragrafen. Andra aktörer kan erhålla grundlagsskydd genom ansökan om utgivningsbevis. För att utgivningsbevis skall utfärdas krävs att verksamheten är ordnad så som anges i databasregeln och att utgivare har utsetts. Som grundläggande förutsättning för grundlagsskydd, automatiskt eller genom utgivningsbevis, krävs att informationen tillhandahålls allmänheten ur en databas som är ordnad så att innehållet kan ändras endast av den som driver verksamheten.

Detta innebär att ett diskussionsforum eller liknande som är ordnat så att inlägg som användare gör blir direkt tillgängliga för andra användare utan någon föregående åtgärd av den som driver databasen inte omfattas av databasregeln eftersom användarna då kan ändra innehållet i databasen. Inte heller databaser där någon annan, t.ex. en extern informationsleverantör, kan göra ändringar i innehållet omfattas av databasregeln. Om databasen är ordnad så att databasinnehavaren bestämmer vilka av användarnas inlägg som skall göras tillgängliga för andra användare av databasen kan den falla in under databasregeln. I fråga om traditionell databasverksamhet och print on demand krävs enligt databasregeln att tillhandahållandet sker på särskild begäran medan det beträffande pushteknik anges att tillhandahållandet sker enligt överenskommelser i förväg. I det sist nämnda fallet startas överföringen av avsändaren, dvs. den som tillhandahåller innehållet.

Om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll oförändrat i form av ett radioprogram som avses i YGL omfattas spridningen av bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF.

Ofta kan det på samma www-adress finnas olika former av innehåll. I propositionen till 2003 års grundlagsändringar anges (prop. 2001/02:74 s. 98) att när det på samma www-adress finns både information som användarna inte kan ändra och t.ex. ett diskussionsforum där användarna kan göra inlägg som utan föregående åtgärd av databasinnehavaren blir direkt tillgängliga för andra användare torde diskussionsforumet kunna ses som en egen databas, om detta är naturligt med hänsyn till hur innehållet är ordnat på adressen. I sådant fall skulle endast den delen falla utanför grundlagsskyddet.

I Mediegrundlagsutredningens betänkande Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet (SOU 2001:28) finns på s. 195–209 en genomgång av innebörden av huvudregeln om radioprogram, databasregeln och bilageregeln i deras lydelse före den 1 januari 2003 och av frågan om vilken kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor som omfattades av TF och YGL i deras

tidigare lydelse. Där behandlas portaler, meddelandetjänster, elektronisk post, mötesplatser, diskussionsfora, publicerings- och förmedlingstjänster, länkning, push-teknik, webbsändningar, sök- och navigationstjänster, bevakningstjänster, filtreringstjänster och accesstjänster. Genomgången belyser innebörden i de tidigare gällande grundlagsreglerna och kan bidra till förståelsen av nu gällande regler och bakgrunden till deras tillkomst.

Sammanfattningsvis kan sägas att grundlagsskydd för Internetkommunikation föreligger

för det första när överföringen startas av den som tillhandahåller innehållet, t.ex. vid e-post, om innehållet samtidigt sänds till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar (första meningen i huvudregeln om radioprogram),

för det andra vid tillhandahållande ur en databas av direktsändningar och uppspelningar av tidigare inspelningar vid tider som sändaren bestämmer (andra meningen i huvudregeln), och

för det tredje när information tillhandahålls allmänheten ur en databas genom traditionell databasverksamhet, print on demand eller pushteknik, och databasens innehåll endast kan ändras av den som driver verksamheten samt den som driver verksamheten är en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå eller har utgivningsbevis för verksamheten (första och andra stycket i databasregeln).

3.3.4 Vilka regler till skydd mot integritetskränkningar gäller för Internetkommunikation som omfattas av TF eller YGL?

När en Internetkommunikation faller under TF eller YGL utgörs lagskyddet mot integritetskränkningar huvudsakligen av de i grundlagarna upptagna tryck- och yttrandefrihetsbrotten förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, olaga hot, hot mot
--

tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och vissa fall av uppsåtligt offentliggörande av allmän handling eller av uppgift som är sekretessbelagd.

Som nämnts i avsnitt 3.3.1 får i fråga om en kommunikation som omfattas av TF eller YGL ingripanden på grund av innehållet i yttrandet endast ske i de fall som anges i dessa grundlagar och tillämpning av vanlig lags straff- och processrättsliga regler är då utesluten (exklusivitetsprincipen). Av principen om lex superior, dvs. principen om att regler i grundlag tar över regler i vanlig lag vid konflikt mellan dem, följer också att inte endast tillämpning av straff- och processrättsliga regler i vanlig lag är utesluten när ett yttrande omfattas av grundlagsskyddet i TF eller YGL utan att även tillämpning av andra regler i vanlig lag som strider mot de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna är utesluten i ett sådant fall. Det görs också i både personuppgiftslagen och lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor undantag från lagarnas tillämpningsområden för det fallet att behandlingen av personuppgifter respektive den elektroniska anslagstavlan skulle omfattas av skydd enligt TF eller YGL. Om skydd enligt TF eller YGL föreligger för en kommunikation på Internet innebär det alltså att endast de brott som uppräknas i brottskatalogen i TF kan beivras, varvid påföljd endast kan ådömas den som enligt grundlagarna bär ensamansvaret, att endast reglerna om säkerhet vid behandling i personuppgiftslagen gäller, och då endast i den utsträckning de inte skulle komma i konflikt med de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna, och att lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor inte gäller. Det lagsskydd mot integritetskränkningar som gäller när en Internetkommunikation faller under TF eller YGL utgörs alltså huvudsakligen av de i grundlagarna upptagna tryck- och yttrandefrihetsbrotten förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, olaga hot, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och vissa fall av uppsåtligt offentliggörande av allmän handling eller av uppgift som är sekretessbelagd.

Till detta legala skydd mot kränkning av den personliga integriteten genom spridning av material på Internet kommer, i fråga om de massmedieföretag som är direkt representerade i Pressens Samarbetsnämnd och ingår i koncern som samtidigt ger ut periodisk skrift, det skydd som utgörs av pressens samarbetsnämnds publiceringsregler och PO:s och PON:s verksamhet avseende publicering på Internet (se kapitel 4). I fråga om public service-företagen och TV 4 tillkommer utöver det legala skyddet kraven i radio- och TV-lagen och villkoren i sändningstillstånden, vilka regler och villkor företagen enligt uppgift tillämpar på sin Internetverksamhet trots att de inte formellt är tillämpliga på den. Dessa företag tillämpar även de pressetiska reglerna i den mån de inte strider mot kraven i radio- och TV-lagen och villkoren i sändningstillstånden. Även företagspolicy och liknande måste beaktas (se kapitel 5).

4 Pressens självsanerande verksamhet

Pressens självsanering bedrivs och finansieras av pressens branschorganisationer utan statlig inblandning. Deltagande är frivilligt och verksamheten grundas på gemensamt överenskomna etiska regler för publicering. Verksamheten syftar till att upprätthålla god publicistisk sed och skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. Granskning av publicering sker i efterhand, huvudsakligen efter anmälan.

4.1 Inledning

I Sverige har det sedan början av nittonhundratalet funnits en av pressbranschen inrättad självsanerande verksamhet. Verksamheten syftar till att upprätthålla god publicistisk sed och bl.a. skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. Den bedrivs genom två organ; Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON). PO och PON kan pröva publicering som sker i periodisk skrift. Prövningen sker mot bakgrund av de publicitetsregler som antagits av branschen. Sedan den 1 april 2000 omfattas även viss Internetpublicering av de pressetiska reglerna och PO:s och PON:s verksamhet. I mitt uppdrag ingår uppgiften att svara på frågan om det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver och att göra en bedömning av möjligheterna för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka. I detta avsnitt behandlas därför pressens självsanerande verksamhet.

Publicitetsreglerna och PO:s och PON:s verksamhet beskrivs i avsnitt 4.2 respektive 4.3. I avsnitt 4.4 redogörs särskilt för självsaneringsverksamheten avseende viss publicering på Internet och i avsnitt 4.5 behandlas självsaneringens framväxt m.m.

4.2 Publicitetsreglerna

Publicitetsreglerna utgör en del av de pressetiska regler som har beslutats av Pressens Samarbetsnämnd, som är ett för pressens huvudorganisationer Publicistklubben (PK), Svenska Journalistförbundet (SJF) och Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) gemensamt organ. Sedan den 28 maj 2001 finns även Sveriges Tidskrifter (ST) med bland huvudmännen i Pressens samarbetsnämnd. Publicitetsreglerna syftar till att upprätthålla god publicistisk sed och bl.a. skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet i pressen.

De pressetiska reglerna omfattar också yrkesregler för journalister och regler mot textreklam. Yrkesreglerna behandlar frågor som rör journalistens integritet och anskaffning av material. Avsteg från dessa regler prövas av SJF:s yrkesetiska nämnd (YEN). Reglerna mot textreklam syftar till att slå vakt om förtroendet för medierna genom att motverka att material som publiceras på redaktionell plats utgör eller uppfattas som reklambudskap. För tolkningen av begreppet textreklam svarar för pressens del Pressens Textreklamkommitté. Dessa delar av de pressetiska reglerna kommer inte att behandlas närmare i det följande. I stället koncentreras framställningen på publicitetsreglerna och den verksamhet som PO och PON bedriver.

Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Utbildningsradion AB har beslutat att de pressetiska reglerna skall gälla för deras verksamhet i den utsträckning som de kan tillämpas med hänsyn till radio- och TV-lagen och programföretagens sändningstillstånd. Avsteg från publicitetsreglerna i traditionella radio- och TV-program kan dock inte bli föremål för prövning av PO eller PON. För granskning av sådana program finns den

av regeringen utsedda Granskningsnämnden för radio och TV (se närmare under etableringsfrihet i avsnitt 3.3.2). Även Radioutgivareföreningen (RU) har i tillämpliga delar anslutit sig till reglerna.

De pressetiska reglerna finns intagna i en publikation med titeln "Spelregler för press, TV, radio". Publikationen ges ut av Pressens Samarbetsnämnd. Reglerna är uppdelade under huvudrubrikerna "I Publicitetsregler", "II Yrkesregler" och "III Regler mot textreklam" och inleds med följande portalstadgande:

Press, radio och tv skall ha största frihet inom ramen för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen för att kunna tjäna som nyhetsförmedlare och som granskare av samhällslivet. Härvid gäller dock att skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet.

Etiken tar sig inte i första hand uttryck i en formell regeltillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. De etiska reglerna för press, radio och tv skall vara ett stöd för den hållningen.

Under rubriken "I Publicitetsregler" finns följande underrubriker "Ge korrekta nyheter", "Var generös med bemötanden", "Respektera den personliga integriteten", "Var varsam med bilder", "Hör båda sidor" och "Var försiktig med namn". Varje underrubrik preciseras närmare i ett antal punkter. Den del av reglerna som närmast rör den personliga integriteten har följande lydelse:

Respektera den personliga integriteten

7. Överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd. Avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.

8. Iaktta stor försiktighet vid publicering av självmord och självmordsförsök särskilt av hänsyn till anhöriga och vad ovan sagts om privatlivets helgd.

9. Visa alltid offren för brott och olyckor största möjliga hänsyn. Pröva noga publicering av namn och bild med hänsyn tagen till offren och deras anhöriga.

10. Framhäv inte berörda personers etniska ursprung, kön, nationalitet, yrke, politiska tillhörighet, religiösa åskådning eller sexuella läggning om det saknar betydelse i sammanhanget och är missaktande.

Var försiktig med namn

15. Överväg noga konsekvenserna av en namnpublicering som kan skada människor. Avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges.

16. Om inte namn anges undvik att publicera bild eller uppgift om yrke, titel, ålder, nationalitet, kön eller annat, som gör en identifiering möjlig.

17. Observera att hela ansvaret för namn- och bildpublicering faller på den som återger materialet.

4.3 PO och PON

4.3.1 PO

Enligt instruktionen för Allmänhetens pressombudsman har PO till uppgift att råda och bistå enskilda som känner sig förfördelade av publicitet i periodisk skrift, dvs. tryckt skrift som är avsedd att utges med minst fyra vid särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen, att på eget initiativ eller efter anmälan undersöka avvikelser från god publicistisk sed och eventuellt hänskjuta sådana ärenden till PON för avgörande samt att genom opinionsbildning verka för god publicistisk sed. PO har samma uppgifter avseende vissa Internetpubliceringar. Dessa behandlas särskilt i avsnitt 4.4. PO skall skyndsamt försöka lösa tvister mellan enskilda och tidningar som orsakats av publicitet genom att på ett tidigt stadium erbjuda medlande och rådgivande tjänster. I förekommande fall skall han genom direkt hänvändelse till berörd tidning snabbt söka åstadkomma beriktigande eller skäligt utrymme för genmäle för den förfördelade. PO skall även lämna allmänheten upplysningar i

pressetiska frågor och medverka i allmän upplysningsverksamhet inom området.

Det är kostnadsfritt att vända sig till PO och vem som helst kan vända sig dit för att få råd eller för att anföra klagomål beträffande publicering i pressen. Anmälningar från företag, organisationer och myndigheter bör dock i allmänhet prövas endast om det gäller rättelse eller genmäle. Klagomål måste ske skriftligen och anmälan till PO kan endast upptas till prövning om den avser en artikel som publicerats inom tre månader före den dag då anmälan inkom om inte särskilda skäl föreligger. PO utreder de klagomål som inkommer till honom. Den klagande och tidningen får yttra sig i saken. Därefter avgör PO om ärendet skall hänskjutas till PON eller avskrivas. PO kan enligt gällande instruktion inte avgöra ärenden genom egna opinionsuttalanden.

Vid avgörande av frågan huruvida ett ärende skall hänskjutas till PON skall PO främst beakta om det finns skälig grund för anmälan och om det är av betydelse med hänsyn till etiska principer och den skada som ett meddelande kan tänkas ha vållat någon att anmälan prövas av nämnden. Anmälan måste också avse en artikel som är relativt aktuell. Om PO finner att ärendet skall hänskjutas överlämnas det till PON. Om ärendet inte är sådant att det skall hänskjutas till PON skall det avskrivas. Hänsyn bör därvid tas till om tillfredsställande rättelse eller genmäle har publicerats. Det krävs ett skriftligt medgivande från den närmast förfördelade för att PO skall få hänskjuta ett ärende till PON på eget initiativ eller efter anmälan av annan än den närmast förfördelade. Om PO beslutar att inte hänskjuta ett ärende till PON kan anmälaren själv hänskjuta det inom en månad från tidpunkten för beslutet, under förutsättning att saken rör anmälaren själv.

I instruktionen för PO anges att till PO bör utses en person med särskilda insikter inom området för pressetik och att hänsyn även bör tas till vederbörandes journalistiska erfarenheter. PO tillsätts för en mandatperiod av tre år och utses av ett kollegium bestående av chefsjustitieombudsmannen, ordföranden i Sveriges

Advokatsamfund samt ordföranden i Pressens Samarbetsnämnd. PO anställs hos Pressens Samarbetsnämnds Delegation för Allmänhetens Pressombudsman. Delegationen inrättas och finansieras av PK, SJF, TU och ST. PO biträds av Allmänhetens biträdande pressombudsman. Biträdande PO utses av styrelsen i Pressens Samarbetsnämnds Delegation för Allmänhetens Pressombudsman i samråd med PO. Fråga om ändring i instruktionen för PO avgörs av Pressens Samarbetsnämnd.

Antalet anmälningar till PO har under lång tid varit omkring 350–450 per år. Under 2001 inkom 391 ärenden. Antalet avgjorda ärenden var 405, varav 344 avskrevs och 61 hänsköts till PON.

4.3.2 PON

PON:s verksamhet regleras i stadgarna för Pressens Opinionsnämnd. Enligt stadgarna behandlar PON ärenden som gäller tillämpningen av god publicistisk sed och har att fritt pröva innebörden av detta begrepp. Nämnden prövar sådana ärenden rörande all periodisk press som genom abonnemang eller lösnummerförsäljning eller på annat sätt är tillgänglig för envar. Nämnden prövar också ärenden rörande vissa Internet-publiceringar, se avsnitt 4.4. Nämnden tar upp ärenden efter anmälan eller hänskjutande från PO. Nämnden tar också upp ärenden som lämnats utan åtgärd av PO och som av anmälaren själv hänskjutits till nämnden under förutsättning att saken rör anmälaren själv. Anmälningar från företag, organisationer och myndigheter prövas i allmänhet endast om det gäller rättelse eller genmäle. Nämnden kan även i särskilda fall pröva ärenden under andra förutsättningar eller i annan ordning. Behandlingen är kostnadsfri för anmälaren.

Vid behandlingen i PON föreligger i allmänhet förutom anmälan även ett yttrande från tidningen över denna samt ofta också ytterligare skrifter från anmälaren och tidningen. Till detta

kommer PO:s bedömning av saken i beslutet om avskrivning eller hänskjutande.

Nämndens utlåtanden benämns opinionsuttalanden. Dessa är offentliga och det anges i stadgarna för PON att klandrad tidning utan dröjsmål bör publicera opinionsnämndens hela uttalande på väl synlig plats och utan anmaning redovisa hos PO att så har skett. Om en tidning klandras utmynnar PON:s uttalande i konstaterandet att tidningen åsidosatt, brutit mot eller grovt brutit mot god publicistisk sed.

PON består av en ordförande, tre vice ordföranden och fjorton ledamöter med suppleanter. Nämnden är uppdelad på två avdelningar, vardera bestående av en ordförande eller vice ordförande och sju ledamöter, med samma behörighet att handlägga ärenden. PK, SJF, TU och ST utser vardera två ledamöter. Övriga sex ledamöter skall representera allmänheten. De skall enligt stadgarna vara aktade medborgare med bred samhällserfarenhet och får inte stå i beroendeförhållande till tidningsföretag eller pressens organisationer. De utses gemensamt av chefsjustitieombudsmannen och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund. Ordföranden och vice ordförandena utses av Pressens Samarbetsnämnd och bör enligt stadgarna vara jurister med erfarenhet som ordinarie domare. Varje ledamot äger vid beslut en röst och vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Det anges i stadgarna att enhällighet bör eftersträvas. Nämnden är beslutsför när, förutom en ordförande eller vice ordförande, en ledamot eller suppleant för var och en av de i samarbetsnämnden företrädde organisationerna och tre av allmänhetens representanter är närvarande. Nämnden är beslutsför också med en ordförande och fem ledamöter om minst två av dem är allmänhetens representanter. Vid behandling av ärende som rör viss publicering får ej delta någon som företräder eller är anställd hos det publicerande företaget.

Om en tidning klandras av nämnden skall den, förutom att publicera opinionsuttalandet, erlägga en expeditiionsavgift som utgör ett bidrag till täckande av kostnaderna för PO och PON. Avgiften bestäms utifrån den klandrade tidningens upplage-

storlek och är 10 000 kr för en tidning med en vardagsupplaga om minst 10 000 exemplar och 25 000 kr för en tidning med större upplaga. Till den del kostnaderna för PO och PON inte täcks av expeditionsavgifterna bestrids de av huvudmannorganisationerna i Pressens Samarbetsnämnd.

Fråga om ändring av grunderna för nämndens sammansättning eller verksamhet avgörs av Pressens Samarbetsnämnd efter hörande av chefsjustitieombudsmannen och advokatsamfundets ordförande.

I en kommentar till stadgarna för PON anges att om en tryckfrihetsrättslig prövning i samma ärende har inletts eller redan ägt rum bör nämnden särskilt överväga om en pressetisk prövning är erforderlig och därvid noga beakta att pressetiken inte får utgöra ett hinder för tryck- eller yttrandefrihetens utövning.

PON:s uttalanden redovisas fortlöpande i särskilda häften som distribueras till tidningar och andra som anmält intresse. Information om PO:s och PON:s verksamhet lämnas också i deras årsberättelser, som bl.a. innehåller en lista över de under året klandrade tidningarna och en kort sammanfattning av fall som föranlett klander, samt på www.po-pon.org.

PON avgjorde under 2001 sammanlagt 119 ärenden. Av dessa föranledde 50 fall klander. Antalet klandrade tidningar var 41.

4.4 Särskilt om publicering på Internet

Den 1 april 2000 inleddes en försöksverksamhet som innebar att de pressetiska publicitetsreglerna i tillämpliga delar skulle gälla för publicering på Internet och att PO och PON även skulle pröva sådan publicering. Granskningen skulle avse publiceringar på Internet som tillhandahölls av företag som var direkt representerade i Pressens Samarbetsnämnd och som omfattades av 1 kap. 7 § andra stycket TF (bilageregeln) eller 1 kap. 9 § YGL (databasregeln). Granskningen skulle därvid begränsas till företag som ingick i koncern som samtidigt gav ut periodisk

skrift. Detta innebar att det i praktiken var dagstidnings- och tidskriftsföretagens nätpubliceringar som kunde prövas.

Den 1 oktober 2002 övergick försöksverksamheten till att bli en permanent uppgift för PO och PON. Enligt den nya instruktionen för PO och den nya stadgan för PON behandlas ärenden rörande Internetpubliceringar under samma förutsättningar som under försöksverksamheten, dvs. det krävs att Internetpubliceringen gjorts av företag som är representerat i Pressens Samarbetsnämnd, att Internetpubliceringen omfattas av bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF eller databasregeln i 1 kap. 9 § YGL och att den tillhandahålls av redaktionen för en tryckt periodisk skrift eller av företag som ingår i koncern som samtidigt ger ut tryckt periodisk skrift. Kravet att publiceringen skall omfattas av bilageregeln eller databasregeln innebär bl.a. att kommunikationsformer där det är möjligt för användaren att göra material direkt tillgängligt för andra användare, dvs. utan föregående åtgärd av den som driver verksamheten, inte omfattas av pressens självsanering. Det kan t.ex. vara fråga om elektroniska anslagstavlor eller diskussionsfora (jfr avsnitt 3.3.3).

För granskning av Internetpubliceringar gäller från och med den 1 oktober 2002 i allt väsentligt samma regler som för publicering i periodisk skrift. De särregler som gäller för Internetpublicering är att expeditionsavgiften för klandrad publicering baseras på upplagan för den periodiska skrift som företaget ger ut och att utskrift av publiceringen skall bifogas anmälan till PO. Det kan noteras att det inte gäller någon särregel i fråga om skyldigheten att utan dröjsmål och i oavkortat skick på väl synlig plats publicera PON:s klandrande uttalande. Under försöksverksamheten gällde också i huvudsak samma regler för prövning av Internetpubliceringar som för prövning av publicering i periodisk skrift. Expeditionsavgift kunde emellertid inte utgå för klandrade Internetpubliceringar och klandrat företag var inte heller skyldigt att publicera klandret men skulle uppmanas att göra detta. Under det första året av försöksverksamheten gällde även att anmälaren inte själv kunde hänskjuta ett ärende till PON om PO avskrev det.

Som angetts i avsnitt 2.3 var antalet anmälningar till PO avseende publiceringar på Internet under år 2000 14 st., under år 2001 7 st. och under år 2002 fram till den 5 december 8 st. I de flesta fall gällde anmälningarna texter som var identiska med vad som stått i den tryckta tidningen. Fram till den 5 december 2002 hade fyra fall avseende publicering på Internet avgjorts av PON.

Det första ärendet (nr 9/2001) gällde material som lades ut på Internet i november 1999 och anmäldes först sju månader senare. Materialet fanns då inte längre bland de aktuella nyheterna på tidningens hemsida men kunde sökas fram med hjälp av sökord. PO fann att det låg närmast till hands att anse att publiceringen skett i november 1999 och att den inte varit fortlöpande. PO påpekade också att publiceringen skett innan PO och PON fått mandat att pröva publiceringar på Internet. Publiceringen var därför för gammal för att tas upp till prövning. Nämnden kom, med beaktande även av förutsättningarna för att ta del av materialet via Internet, till samma resultat.

Det andra ärendet (nr 58/2001) avsåg ett kränkande uttalande på en nättidnings insändarsida. Uttalandet fanns kvar på hemsidan under nästan ett dygn innan det togs bort. Nämnden ansåg att rättelsen var alltför sen och att tidningen åsidosatt god publicistisk sed.

I det tredje ärendet (nr 78/2001), som gällde publiceringar såväl i en tidnings pappersupplaga som i dess nätupplaga, fälldes tidningen för publiceringarna i båda upplagorna. Tidningen hade bl.a., utan att det var motiverat av allmänintresset, publicerat uppgifter som pekat ut vissa personer och i viss mån deras bostad. Tidningen hade också publicerat en insändare som innebar att en person utsattes för ett oacceptabelt angrepp.

Även det fjärde ärendet (nr 89/2001) gällde publicering i en tidnings pappersupplaga och dess nätupplaga. I en artikel om att några elever vid polishögskolan hade gjort kränkande uttalanden hade tidningen som ett fingerat förnamn på en av dessa elever använt namnet på en annan elev på skolan som inte hade uttalat sig kränkande. Tidningen hade inte angett att namnet var fingerat. Genom tidningens agerande ansåg sig den elev vars

namn hade använts felaktigt utpekad. Tidningen ansågs ha gjort tillräckliga rättelser i den tryckta upplagan och friades i den delen. I nätupplagan hade den anmälda artikeln stått kvar i närmare en månad och den hade inte rättats på ett adekvat sätt varför tidningen fälldes.

4.5 Självsaneringens framväxt m.m.

I detta avsnitt behandlas hur pressens självsanering vuxit fram och vilka faktorer som varit betydelsefulla för tillkomsten av de publicistiska reglerna och PO:s och PON:s verksamhet. Här nämns också något om branschens och allmänhetens inställning till verksamheten. Framställningen grundas på boken "Publicistiska seder" (Weibull, Börjesson, Tidens förlag/Svenska Journalistförbundet, 1995), på Stiftelsens Institutet för Mediestudier rapport nr 1:2002 "Presetiken – i vems tjänst" och på Ds 1994:51 "Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie" s. 83-85 samt på kontakter med PO, biträdande PO och Pressens Samarbetsnämnd.

4.5.1 Historik

Det var först på 1970-talet som det fanns skrivna regler som pressens samtliga organisationer stod bakom och ett system för övervakning av efterlevnaden av reglerna. Bestämmelserna byggde på tidigare regler inom de olika organisationerna. De första etiska reglerna utarbetades inom PK. Eftersom PK har organiserat både journalister, tidningsutgivare och andra publicister och företrädar publiceringsverksamhet som sådan har de pressetiska diskussionerna ofta förts inom den organisationen.

Framväxten av de gemensamma publicitetsreglerna började med en diskussion om kvaliteten på rapporteringen om brott och olyckor. Notiserna om unga brottslingar ansågs ofta vara "grymt

hjärtlösa i sina detaljerade uppgifter om brottslingen, hans namn, födelseår, hemtrakt etc.” (Weibull, Börjesson, Publicistiska seder, 1995, s. 58). År 1900 höll PK en debattafton över ämnet ”Lämpligheten av att publicera vissa rättegångsnotiser” och samma år antogs en PM med rekommendationer i ämnet för cirkulation till landets tidningsredaktioner. I PM:n angavs bl.a. att man inte borde ta in notiser om avslagna nådeansökningar eller beviljad nåd varigenom mindre straff avkortades eller nedsattes, att man i allmänhet inte heller borde publicera meddelanden om bekännelser vid förberedande undersökningar samt att meddelanden om ådömda böter eller kortvarigt fängelsestraff, särskilt när den brottslige var ung eller det var fråga om förstagångsbrott, i allmänhet inte, och i vart fall med största varsamhet, borde offentliggöras, om inte personens eller sakens beskaffenhet gav särskild anledning. År 1911, några år efter införandet av lagen om villkorlig dom, uttalade PK att man med hänsyn till de villkorligt dömdas rehabilitering borde vara försiktig med att publicera deras namn. År 1923 reviderades PK-reglerna efter en debattafton över ämnet ”Brottslighet och publicitet” och överläggningar mellan PK:s styrelse, representer för huvudstadens tidningar samt TT.

År 1933 utvidgades reglerna för första gången till att gälla även annat än den rena brottsrapporteringen. Reglerna kom nu att utöver brottsreportage också gälla bl.a. anmälningar till myndigheter. Det angavs att enskilda personers anmälningar till olika tillsynsorgan inte borde offentliggöras förrän den anmälde också fått ge sin syn på saken. Detsamma skulle gälla stämningar som uttagits i uppenbart skandaliserings- eller utpressningssyfte. Reglerna kompletterades år 1944 med bl.a. föreskrifter om källkontroll beträffande personer som omnämnts i samband med brott eller eljest förklenligt, om rätt till genmälen och om att man inte borde framhäva åtalads nationalitet eller ras.

I debatten inför införandet av TF 1949 hade det framförts krav på att man skulle utöka skyddet för den enskildes privatliv. År 1948 antog PK också en ny version av reglerna. Innehållet var i princip detsamma som tidigare men ett förord hade lagts till där

det angavs att ”även inom de gränser, som äro dragna för tryckfriheten, måste regler finnas för att hindra tillkomsten av oriktiga eller genom sin ofullständighet skadande meddelanden samt till skydd för den enskilde mot onödigt lidande.” (Weibull, Börjesson, Publicistiska seder, 1995, s. 61). År 1953 gjorde PK en genomgripande revision av reglerna. Språket moderniserades och reglerna utökades på flera punkter. De nya punkterna gällde bl.a. att man skulle sträva efter att ge korrekt information och att den enskildes rätt till skydd för sitt anseende och sin integritet skulle respekteras. Det infördes också bestämmelser om hur man borde förfara med bildmaterial. De nya reglerna gick också längre än de tidigare i fråga om hur man skulle undvika förhandspublicering som kunde påverka opinionen och/eller domen i rättsfall.

Reglerna reviderades på nytt år 1967. Bestämmelserna om kriminalreportaget utvidgades och reglerna om privatlivets fred och den personliga integriteten vidgades även utanför kriminalrapporteringen. Reglerna började nu likna de pressetiska regler som gäller i dag. I slutet av 1960-talet skapade även SJF och TU var sitt regelsystem; SJF:s yrkesregler respektive TU:s regler om textreklam. Samtidigt förberedde de tre organisationerna ett samarbete om pressetiken.

Parallellt med publicitetsreglerna växte PON fram som pressetisk institution. Anknytningen mellan nämnden och de ovan behandlade reglerna var till en början lös. Det var inte förrän på 1950-talet som nämnden började hänvisa till PK-reglerna i sina beslut. Frågan om en hedersdomstol för pressen hade diskuterats flera gånger kring år 1900. År 1914 kom så den s.k. Ljunglundska brevskandalen. Tidningen Nya Dagligt Allehanda publicerade då en politisk artikel som byggde på ett privat brev som hade nått tidningen på oklara grunder. Tidningens redaktör Leonard Ljunglund var medveten om det kontroversiella i att använda ett privat brev för politiska syften. Skandalen diskuterades på tidningarnas ledarsidor och på flera PK-möten. Högerpressen stödde Ljunglunds metoder medan de liberala och vänsterpressen agiterade emot. PK var nära att

splittras när styrelsen föreslog att man skulle anta ett uttalande med en kraftig protest mot sådana journalistiska metoder. Efter livlig debatt antogs resolutionen med det tillägget att styrelsen fick i uppdrag att omedelbart utreda frågan om en permanent publicistisk hedersdomstol ”så att klubben om möjligt härfter befrias från att behandla ärenden av förevarande art” (Weibull, Börjesson, Publicistiska seder, 1995, s. 67). Kontakter togs omedelbart med SJF och TU och år 1916 beslöt de tre organisationerna att inrätta en Pressens Opinionsnämnd (PON) bestående av en ledamot från varje organisation plus ordförande, vice ordförande och sekreterare. Nämnden fick mycket få anvisningar om hur arbetet skulle bedrivas. Grundprincipen var att nämnden var obunden och borde tänkas ledd endast av vad som var att anse som god sed bland hederliga och opartiska män. Nämnden fick befogenhet att behandla tre typer av ärenden; publikationsmål, dvs. fall där ”i tidning förekommit framställning, vars offentliggörande strider mot hederns fordringar” (Weibull, Börjesson ”Publicistiska seder”, 1995 s. 68), ekonomimål, dvs. ärenden om ekonomiska tvister mellan tidningar eller mellan tidning och annat företag, och redaktionsmål, dvs. ärenden om oenighet mellan anställd och arbetsgivare beträffande löner, kontrakt etc. Med tiden föll ekonomi- och redaktionsmålen bort.

Till en början var verksamheten mycket blygsam och under beredskapsåren hade PON ingen verksamhet. Efter andra världskriget blev aktiviteten större. Arbetsbördan växte, liksom kritiken mot nämnden. Det tog allt längre tid mellan publicering och behandling av ett ärende. Många tidningar ansåg att nämnden var för sträng medan andra debattörer karaktäriserade den som tandlös. Det framfördes också principiell kritik som gick ut på att det var den enskilda tidningen som borde motta reaktionerna från allmänheten och välja att publicera genmälen eller ej.

Under 1960-talet debatterades mediernas etik och samhällsroll livligt och under samma tid ökade antalet anmälningar till PON. En anledning till debatten om pressetik var den nya journalistik som framför allt förekom inom den kraftigt expanderande

kvällspressen. Den nya journalistiken satte personer i centrum och uppfattades av många som sensationsinriktad. Detta för-
anledde vid olika tillfällen debatter i riksdagen, bl.a. om lagfäst
genmälesrätt. År 1969 framfördes förslag om en särskild press-
etisk utredning som skulle ta sikte på skapandet av en allmän
pressgranskningsnämnd. Förslaget uppsköts i avvaktan på vad
pressens egna organisationer kunde komma fram till i fråga om
ett effektivt självsaneringssystem. Det fanns vid denna tid också
förslag om att en statlig PO skulle kunna jämföras med JO.

TU:s s.k. sanktionskommitté lämnade sitt betänkande 1968
och den 1 oktober 1969 trädde den nya organisationen i kraft.
Grundtanken var att det skulle bli lättare för den som ansåg sig
kränkt av en tidning att få sin sak prövad. I PON blev allmän-
heten representerad av ledamöter som utsågs av riksdagens
ombudsmän och ordföranden i Sveriges Advokatsamfund. Nu
inrättades också Allmänhetens Pressombudsman (PO). PO
skulle både bidra till att få bort onödiga ärenden från PON och
kunna initiera nya ärenden. Hans uppgift var enligt instruk-
tionen att på eget initiativ eller efter anmälan påtala avvikelser
från god publicistisk sed i periodisk skrift. I den mån det fanns
förutsättningar borde PO genom direkt kontakt med berörd
tidning söka snabbt åstadkomma ett beriktigande eller skäligt
utrymme för ett genmäle. PO fick avskriva ärenden, bl.a. om det
saknades skälig grund för anmälan. Han kunde också själv avgöra
ett ärende genom ett opinionsuttalande om det var fråga om en
lindrig men klar avvikelse från god publicistisk sed. Övriga
ärenden skulle hänskjutas till PON. Det infördes också en
expeditionsavgift för de tidningar som fälldes av nämnden.
Anmälan skulle inte vara förenad med några kostnader. I
samband med att den nya organisationen trädde i kraft skedde en
dramatisk ökning i antalet klagomål.

År 1968 tillkom SJF:s yrkeskodex och år 1974 inrättades
Yrkesetiska nämnden (YEN) som fick till uppgift att följa
utvecklingen på det yrkesetiska området, stimulera till en
yrkesetisk debatt, föreslå lämpliga åtgärder och utreda fall av
ifrågasatta avvikelser från yrkesreglerna. Inom några av TU:s

kretsar fanns redan på 1920-talet överenskommelser om hur man skulle hantera problemen med textreklam. På 1960-talet blev textreklamreglerna rikstäckande och Textreklamkommittén, med uppgift att övervaka deras efterlevnad, bildades.

År 1970 utgav Pressens Samarbetsnämnd för första gången "Spelregler för pressen". Här samlades PK:s publiceringsregler, instruktionen för PO och PON, SJF:s yrkesregler och TU:s textreklamregler. Nu fanns reglerna visserligen samlade i en publikation men det var fortfarande varje enskild organisations regler. Arbetet med att göra reglerna till en gemensam angelägenhet kom igång på allvar två år senare. Då fick en arbetsgrupp med representanter för PK, SJF, TU och Sveriges Radio i uppgift att utarbeta förslag till ett heltäckande självsaneringssystem. I november 1974 ersattes PK-reglerna och SJF:s yrkeskodex av publicitetsreglerna och yrkesreglerna i de nya etiska reglerna för press, radio och TV. Innehållet i reglerna hade inte förändrats nämnvärt men de hade nu skrivits under av alla tre pressorganisationerna och i tillämpliga delar också av Sveriges Radio. Reglerna hade alltså nu blivit gemensamma för de stora pressorganisationerna och Sveriges Radio och ett fungerande gemensamt system för självsanering hade skapats. Den 1 juli 1976 infördes i de etiska reglerna också avsnitt om redaktionell reklam i stället för TU:s tidigare textreklamregler.

Efter bl.a. mordet på Olof Palme kom systemet åter under debatt. Många ifrågasatte PO:s och PON:s restriktiva hållning i fråga om namnpubliceringar. I den nya upplaga av de etiska reglerna som kom 1990 hade införts en portalparagraf av följande lydelse "Etiken tar sig inte i första hand uttryck i en formell regeltillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. De etiska reglerna för press, radio och tv skall vara ett stöd för den hållningen." Samtidigt ändrades reglerna om namnpublicering något. I stället för formuleringen "Avstå från namn, som kan skada" infördes nu formuleringen "Överväg noga konsekvenserna av en namnpublicering som kan skada människor" (Weibull, Börjesson, "Publicistiska seder" 1995, s. 78). År 1993 gjordes ändringar beträffande PO:s och

PON:s verksamhet. PO:s uppgifter blev helt förberedande. Han hade inte längre möjlighet att själv avgöra ärenden genom opinionsuttalanden. PON delades upp i två grupper som skulle sammanträda växelvis och vilkas sammansättning skulle förändras regelbundet. Nämnden skulle inte längre själv utse ordförande utan detta skulle ombesörjas av Pressens Samarbetsnämnd. De etiska reglerna, stadgarna för PON och instruktionen för PO har sedan dess reviderats ytterligare. Revisionerna har dock inte inneburit några större ändringar i sak. Som framgått ovan anslöt sig dåvarande Sveriges Radio, dvs. bl.a. nuvarande Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Utbildningsradion AB, till reglerna i tillämpliga delar redan år 1974. På samma sätt anslöt sig Radioutgivareföreningen år 1993. Som angetts i avsnitt 4.2 står sedan år 2001 även Sveriges Tidskrifter bakom de pressetiska reglerna och ingår i Pressens Samarbetsnämnd och dess Delegation för PO.

4.5.2 Faktorer som varit viktiga för framväxten av pressens självsanering

När det gäller frågan vilka faktorer som varit viktiga för självsaneringens framväxt nämner Weibull och Börjesson bl.a. samhällsdebatten och hot om lagstiftning med inskränkningar i mediernas frihet. Ett exempel på hot om lagstiftning kan hämtas från år 1921 då riksdagen beslöt att utreda frågan om begränsningar i tidningarnas rätt att rapportera detaljer kring grövre brott. PK instämde i syftet men ansåg att den påbörjade självsaneringen var en framkomligare väg. Publicitetsreglerna skrevs om något och frågan föll i riksdagen. Andra exempel på hot om lagstiftning utgör riksdagsdebatten under 1960-talet om lagfäst genmälesrätt och 1969-års förslag om en särskild press-etisk utredning som skulle ta sikte på skapandet av en allmän pressgranskningsnämnd. Weibull och Börjesson anser att allt talar för att varken öppnandet av opinionsnämnden för allmänrepresentanter eller etablerandet av en stark PO-funktion

1969 hade inträffat utan det tryck som 1960-talets riksdagsmotioner och -debatter satte på pressen. Weibull och Börjesson anger emellertid också att det vore felaktigt att betrakta det pressetiska regelsystemets framväxt endast som en fråga om att motverka lagstiftning och höja förtroendet bland allmänheten. De anser att systemet i hög grad har burits fram av en pressideologisk grundsyn bland de svenska tidningarna. Som en annan viktig faktor för självsaneringens framväxt nämns den omständigheten att dagstidningar av olika politisk färg tidigt kunde ena sig om ett etiskt system. Detta var t.ex. inte möjligt i Norge, där politiska konflikter mellan olika pressgrupper förhindrade gemensamma åtgärder. En viktig förklaring till samsynen i Sverige anser Weibull och Börjesson vara de starka organisationerna på såväl utgivar- som journalistsidan och PK:s debatt- och diskussionsverksamhet samt den omständigheten att PK skapade goda förutsättningar för gemensamma åtgärder genom att den var en plattform för hela pressen och inte representerade arbetsgivar- eller arbetstagarintressen utan publiciteten som sådan.

När det gäller tillkomsten av försöksverksamheten avseende Internet har från bl.a. Pressens Samarbetsnämnd och Pär-Arne Jigenius (PO år 1993-2000) inhämtats att det fanns flera skäl till utvidgningen. Ett skäl var att man ansåg det konsekvent att ta ansvar för nätpublicering på samma sätt som för publicering i tryckta tidningar. Ett annat skäl var att man ville förekomma eventuella initiativ från lagstiftaren eller aktörer på nätet som inte var traditionella tidnings- eller massmedieföretag. Det fanns också farhågor om att en pressetisk kravlöshet skulle sprida sig från nättidningar till den tryckta pressen. Diskussioner i frågan påbörjades under år 1998 och beslutet om att inleda försöksverksamheten fattades i början av år 2000. Det förekom viss debatt i frågan. Den 24 november 1999 publicerade Dagens Nyheter på sin debattsida en artikel av Pär-Arne Jigenius med rubriken "Övertramp på nätet hotar hela pressen" och underrubriken "Pressetisk kravlöshet sprider sig från nättidningen till papperstidningen varnar PO". Därefter

publicerades artiklar i ämnet även i Pressens tidning och tidningen Journalisten.

4.5.3 Självsaneringsverksamhetens förankring

Eftersom pressens självsaneringsverksamhet bygger på frivillighet är den för sin effektivitet och betydelse helt beroende av vilken förankring den har bland branschens aktörer och allmänheten. Enligt Weibull och Börjesson, som bl.a. grundar sina slutsatser på två frågeundersökningar från år 1989 respektive 1994 med avseende på dessa frågor, började den närmast totala konsensus som fanns inom branschen beträffande det pressetiska systemet att luckras upp under andra hälften av 1980-talet ("Publicistiska seder" 1995 s. 238). De uppger emellertid också att det alltså år 1994 fanns en från mediernas sida stark uppslutning kring de ideal som kom till uttryck i de etiska reglerna och i utslagen från PO och PON. Det fanns även en närmast total uppslutning kring PO och PON som institutioner (a.a. s. 159, 248-249, 195 och 170).

I en undersökning som gjordes år 2000 konstaterades att PO och PON var väl respekterade inom journalistkåren och att principerna som sådana hade ett massivt stöd (JMG Granskaren nr 2-3 2001 "Journalist 2000", utgiven av Centrum för granskning av journalistik och medier vid JMG – Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet, s. 50-51 och 38-39). Även den intervjustudie med utgivare som gjordes under år 2001 visar på stark uppslutning kring och tilltro till det pressetiska systemet (Stiftelsens Institutet för Mediestudier rapport nr 1:2002 "Pressetiken – i vems tjänst?" s. 59). Enligt intervjustudien anser publicisterna överlag också att det är bra att självsaneringsverksamheten omfattar publicering på Internet (a. rapport s. 69).

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att pressens självsaneringsverksamhet, de pressetiska reglerna och PO:s och

PON:s verksamhet har haft och alltjämt har en stark förankring bland branschens aktörer.

När det gäller självsaneringsverksamhetens förankring bland allmänheten kan konstateras att allmänhetens kännedom om och attityder till det pressetiska systemet är föga kända. I Weibull, Börjesson "Publicistiska seder" 1995 och Stiftelsens Institutet för Mediestudier rapport nr 1:2002 "Pressetiken – i vems tjänst?" redovisas emellertid vissa uppgifter om allmänhetens förtroende för medierna m.m. ur SOM-undersökningarna år 1987 och 1994 respektive år 2000.¹ Enligt Weibull och Börjesson var den allmänna tendensen i 1987 och 1994 års undersökningar att människor värderar de områden som omfattas av publicitetsreglerna mycket högt ("Publicistiska seder" 1995 s. 131). De anger också att om man utgår från hur den svenska morgonpressen värderades 1994 var det uppenbart att korrektheten, försiktigheten med namn och varsamheten med bilder ansågs fungera väl. Också i fråga om personlig integritet och namnpublicering ansåg en klar majoritet att morgontidningarna fungerade väl. I fråga om kvällspressen var allmänheten mera kritisk a.a. s. 135 f).

I Stiftelsens Institutet för Mediestudier rapport nr 1:2002 "Pressetiken – i vems tjänst?" redovisas på s. 36-37 resultat av SOM-undersökningen år 2000. Denna undersökning innehöll ett antal frågor som berörde hur allmänheten uppfattade nyhetsmediernas saklighet och tillförlitlighet. Undersökningen avsåg alla nyhetsmedier och alltså inte enbart pressen. En liten majoritet av de tillfrågade, 53 procent, ansåg att nyheterna i svenska medier i allmänhet är mycket tillförlitliga. Av de övriga tillfrågade ansåg 9 procent att det var helt felaktigt att påstå att nyheterna i svenska medier i allmänhet är mycket tillförlitliga medan 37 procent svarade varken/eller. I fråga om påståendet att

¹ SOM-undersökningen (Samhälle, Opinion, Massmedia) är en årligt återkommande rikstäckande undersökning av allmänhetens åsikter och sociala förhållanden som genomförs av SOM-institutet. Institutet drivs gemensamt av Förvaltningshögskolan, Institutionen för journalistik och masskommunikation och Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Frågeundersökningarna har genomförts varje år sedan 1986.

nyheterna i dag är mindre sakliga än förr ansåg 20 procent att det var riktigt, 35 procent att det var felaktigt och 46 procent att det varken var rätt eller fel. Rapportens författare anger att undersökningen sammanfattningsvis visar att de flesta svenskar anser att nyhetsmedierna är sakliga och tillförlitliga men att en stor grupp anser att de är varken/eller och att denna grupp utgörs främst av yngre medieanvändare. Det framhålls att undersökningen gäller alla nyhetsmedier och inte pressen specifikt.

Det är svårt att på grundval av här redovisade uppgifter dra någon slutsats om självsaneringsverksamhetens förankring bland allmänheten. Uppgifterna talar emellertid närmast för att publicitetsreglerna har god förankring bland allmänheten.

5 Förekomsten av annan självsanering och andra former av integritetsskydd på den svenska delen av Internet

De stora aktörerna på den svenska delen av Internet kräver att användaren respekterar gällande lag när han publicerar information genom användning av aktörens nät eller tjänst. Aktörerna ställer även ytterligare krav på uppförande och innehåll, t.ex. vad gäller språk, i vad som ofta kallas Netikett eller liknande. Det kan antas att aktörerna själva också rättar sig efter dessa regler vid publicering av eget material. De stora aktörer som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, förbehåller sig i sina villkor rätten att stänga av tjänsten vid brott mot reglerna. Oftast förbehåller sig aktörerna även rätten att ta bort material som strider mot bestämmelserna. Aktörerna använder sig av dessa möjligheter. Samtliga stora aktörer, som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, utövar tillsyn över innehållet genom en abuseavdelning dit överträdelser kan anmälas. Drygt hälften av dessa aktörer utövar tillsyn över innehållet även på andra sätt, t.ex. genom moderatorer, stickprovskontroller och nyckelordsfilter. Ofta krävs medlemskap eller annan registrering för tillgång till tjänster, främst i fråga om spel, diskussionsforum, chatter och liknande. Det förekommer verksamhet av betydelse för självsanering i form av samarbete mellan de svenska Internetoperatörernas abuseavdelningar och i form av kontakter mellan Internetoperatörer, Rikskriminalpolisen och Rädda Barnen. Det finns även regler och tekniska metoder för att motverka publicering av personuppgifter utan samtycke.

5.1 Inledning

I detta kapitel redovisas en kartläggning av i vilken utsträckning annan självsanering och andra former av integritetsskydd än de som behandlas i kapitel 4 tillämpas i fråga om spridning av information på den svenska delen av Internet. Redovisningen avser olika former av självsanering eller andra former av integritetsskydd som syftar till att motverka kränkningar av den personliga integriteten genom publicering av material på Internet. Som angetts i avsnitt 1.2 är de integritetskränkningar som avses här för det första de brottsbalksbrott som kan begås genom spridning av integritetskränkande material på Internet. Exempel på sådana brott är olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt. För det andra anses också spridning av personuppgifter i strid med PuL, t.ex. utan samtycke från den berörde, som en sådan integritetskränkning. Även publicering som innebär ett åsidosättande av de regler i pressens publicitetsregler som rör den personliga integriteten (se avsnitt 4.2) anses som en sådan integritetskränkning som omfattas av uppdraget.

När det gäller frågan vad som närmare avses med självsanering kan konstateras att begreppet knappast har någon fastlagd betydelse. Ett exempel på självsanering som syftar till att motverka kränkningar av den personliga integriteten genom publicering, är den verksamhet som bedrivs av PO och PON och som avser publicering i tryckt periodisk skrift och viss publicering på Internet. (För att Internetpublicering skall omfattas av PO:s och PON:s verksamhet krävs att publiceringen faller in under databasregeln i YGL eller bilageregeln i TF och att den tillhandahålls av redaktionen för en tryckt periodisk skrift eller av företag som ingår i koncern som samtidigt ger ut tryckt periodisk skrift samt att det företag som tillhandahåller Internetpubliceringen är representerat i Pressens Samarbetsnämnd.) Pressens självsaneringsverksamhet behandlas

särskilt i kapitel 4. Som framgår där bedrivs och finansieras verksamheten av pressens branschorganisationer, utan statlig inblandning, deltagande är frivilligt och verksamheten grundas på gemensamt överenskomna etiska regler för publicering.

Någon motsvarande självsaneringsverksamhet som syftar till att motverka integritetskränkningar genom publicering på Internet finns inte för de aktörer som inte omfattas av pressens självsanering, dvs. Internetaktörer som inte ingår i Pressens Samarbetsnämnd och samtidigt ger ut tryckt periodisk skrift eller ingår i koncern som gör det. Däremot förekommer andra former av självsanering, t.ex. genom att aktören själv uppställer vissa regler för publicering på Internet eller tillämpar vissa metoder som syftar till att motverka integritetskränkningar genom publiceringen. Dessa olika regler och metoder m.m. redovisas här.

Aftonbladets och Svenska Dagbladets publiceringsverksamhet på Internet omfattas av pressens självsaneringsverksamhet till den del den faller under databasregeln eller bilageregeln. Dessa tidningars Internetverksamhet har ändå tagits med i beskrivningen i det följande som exempel på hur tidningsföretags Internetverksamhet, och särskilt deras tillsyn över innehållet, kan vara arrangerad.

För fullständighetens skull har aktörernas viktigaste organisationer tagits med i redovisningen även i de fall då de inte bedriver någon verksamhet som mera direkt berör självsanering av innehåll på Internet.

Den självsanering som är av intresse här är som nämnts sådan som syftar till att motverka integritetskränkningar som begås genom publicering på Internet och som består i t.ex. olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet, brott mot tystnadsplikt eller spridning av personuppgifter i strid med PuL. Det kan här nämnas att det finns en del rapporter och andra arbeten som på olika sätt rör självsanering på Internet. Arbetena har dock delvis en annan inriktning än den som här är aktuell.

Till en början kan nämnas att IT-kommissionen i samarbete med Stiftelsen för Kunskaps- och Kompetensutveckling, Röda Korsets Idé- och Utbildningscenter, ISOC-SE, SUNET, Telenordia, Telia, Tele 2, IT-företagen, och Branschföreningen för innehålls- och tjänsteleverantörer på onlinemarknaden i Sverige (BitoS) den 25 maj 1998 anordnade en hearing för att belysa frågan om god etik på nätet. Bakgrunden till hearingen var insikten om den tilltagande diskussionen om innehåll och förhållningssätt på nätet och syftet var att ta fram underlag för att kunna utforma rekommendationer för en god etik på nätet. Bland de frågor som belystes under hearingen var varför det behövs en god etik på nätet, vem som är intressent i en god etik, vad som kan och borde göras för att skapa en god etik på nätet och hur en sådan etik kan utvecklas. Ett referat av och slutsatser från hearingen redovisas i IT-kommissionens rapport 11/98 "God etik på nätet" (SOU 1998:133).

Det kan även noteras att Europeiska unionens råd antagit en rekommendation¹ som syftar till att genom självreglering stärka skyddet för minderåriga och den mänskliga värdigheten inom såväl traditionella audiovisuella medier som nya elektroniska medier och att Rådet mot skadliga våldsskildringar (Våldsskildringsrådet) genom tilläggsdirektiv (dir. 1998:110) fått i uppdrag bl.a. att följa branschernas självreglerande arbete med de frågor som rekommendationen omfattar samt att fortlöpande rapportera till Kulturdepartementet och Näringsdepartementet om hur branschernas självregleringsarbete fortskrider. Den senaste rapporten om självreglering enligt tilläggsdirektivet är daterad 2002-01-08 (Våldsskildringsrådets dnr 01/02).

Vidare kan nämnas att Datainspektionen (DI) i juli 1999 avgav en rapport om frivilligt integritetsskydd på Internet (DI:s rapport 1999:2). Rapporten belyser vilket skydd som finns mot

¹ Rådets rekommendation 98/560/EG av den 24 september 1998 om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten. Se även Kommissionens utvärderingsrapport av den 27 februari 2001 till Rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rekommendationen (KOM(2001) 106 slutlig).

att uppgifter om Internetanvändaren registreras, används och sprids. Det gäller både information om användaren som han själv aktivt lämnar ut när han använder Internet och information om användaren som registreras när han använder Internet utan att han aktivt medverkar till det och kanske utan att han är medveten om att information registreras. Det kan alltså här vara fråga om behandling av personuppgifter i strid mot PuL.

Slutligen kan nämnas att det även finns självsanering på Internet inom området för elektroniska affärer. IT-kommissionen anordnade tillsammans med Näringsdepartementet en hearing om självreglering inom elektroniska affärer den 6 juni 2000. Syftet var att belysa vilka behov som var tillgodosedda, vilka behov som bör bli tillgodosedda och vilka möjligheterna var till ökad användning av självreglering inom elektroniska affärer. Ett referat av hearingen och de slutsatser den ledde fram till redovisas i IT-kommissionens rapport 2/2000 "Självreglering inom elektroniska affärer" (SOU 2000:96). I bilaga 2 till rapporten finns en lista över exempel på då befintliga självregleringsorgan, -institut och -lösningar på området för elektroniska affärer i Sverige.

Underlaget för den redovisning som lämnas här har hämtats från flera olika håll. Kontakter har tagits med relevanta myndigheter och organ bl.a. Datainspektionen (DI), IT-kommissionen, Granskningsnämnden för radio och TV, Post- och telestyrelsen (PTS), Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning (NORDICOM) i Göteborg, Institutionen för journalistik och masskommunikation vid Göteborgs universitet, Våldsskildringsrådet, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Allmänhetens pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON), Pressens Samarbetsnämnd, Tidningsutgivarna (TU), Rikskriminalpolisen (RKP), Säkerhetspolisen (Säpo), Riksåklagaren (RÅ), Justitiekanslern (JK) och Rädda Barnen. En enkät med frågor om självsanering har sänts ut till stora aktörer på den svenska delen av Internet och deras organisationer (enkäten behandlas närmare i avsnitt 1.3.2) och kontakter har tagits med flera av

adressaterna. Vidare har offentligt tryck, vissa rapporter och facktidskrifter samt annan litteratur studerats. Uppgifter har också hämtats från Internet, bl.a. från myndigheternas, organens och aktörernas hemsidor. Det kan här noteras att det på hemsidan www.saferinternet.org, som stöds av EG-kommissionen, finns en mängd upplysningar och länkar rörande bl.a. hotlines, självreglering, filter och märkning av innehåll på Internet.

Antalet aktörer på Internet är mycket stort. Det är därför troligt att redovisningen av självsanering och andra former av integritetsskydd inte är fullständig utan att det finns självsaneringsverksamheter, -regler eller -metoder som inte tas upp här. Ambitionen har emellertid varit att de viktigaste verksamheterna m.m. skall redovisas. Det är också viktigt att notera att Internet och innehållet på olika Internetsiter undergår en ständig utveckling och förändring. Det är därför också möjligt att beskrivningen inte är helt aktuell när den läses.

I avsnitt 5.2.1 redovisas självsaneringsverksamheter, -regler och -metoder hos stora aktörer på den svenska delen av Internet och deras organisationer. Uppgifterna om detta har framkommit bl.a. genom den nämnda enkäten. I avsnitt 5.2.2 redovisas ytterligare självsaneringsverksamheter.

5.2 Självsanering på den svenska delen av Internet

5.2.1 Självsanering hos stora Internetaktörer

Som angetts i avsnitt 1.3.2 har branschkonvergensen gjort att många av aktörerna är verksamma på Internet på mer än ett sätt. Rubrikerna med fet stil nedan anger alltså endast den huvudsakliga funktionen hos de aktörer som upptas under respektive rubrik.

Nätoperatörer och deras organisationer

Telia AB, www.telia.se

Telia är den största leverantören av Internetaccess på den svenska marknaden med 35 procent av marknaden när det gäller samtliga Internetkunder och 51 procent av marknaden när det gäller kunder med högre överföringshastighet (Post- och Telestyrelsens rapport "Svensk Telemarknad 2001", rapportnr PTS-ER-2002:11, s. 36). Telia tillhandahåller också Internet-tjänster såsom e-post, hemsidor, nyheter, games-on-demand och video-on-demand samt nätgrossisttjänster genom bifirman Skanova. Telia tillhandahåller även webb-baserat innehåll, främst genom portalen www.comhem.se men också genom mobil-verksamhet.

Av Telias avtalsvillkor framgår att Telia har rätt att stänga tjänsten om "telenätet eller tjänsten används på ett sådant sätt att avsevärda olägenheter uppstår för Telia eller någon annan". Telia har också rätt att omgående radera hemsidor som inte uppfyller svensk lag eller kraven på god publicistisk sed. Telias villkor innehåller krav på samtycke för behandling av personuppgifter i enlighet med PuL. Telia hänvisar sina kunder till den s.k. Netiketten och till gällande lag. I Netiketten uppmanas användaren bl.a. att enbart skriva sådant som han eller hon kan stå för i efterhand, att använda ett hövligt språk och att undvika svordomar, könsord, rasistiska påhopp eller annat som kan göra att andra tar illa upp. Det anges också i fråga om webbchatt och IRC (en helt textbaserad och snabbare variant av chatt) att användaren kan bli utslängd och till och med bannlyst från kanalen han eller hon är inne på om reglerna inte följs. Avtalsvillkoren sänds till abonnenten vid tecknande av abonnemang. Uppgifter om innehållet i Netiketten och relevanta lagar hålls tillgängliga på www.telia.se.

Den som på Internet stöter på något som han eller hon misstänker är olagligt eller på annat sätt bryter mot "nätetiketten" kan anmäla detta till den misstänktes Internetleverantör. När

den misstänktes leverantör är Telia sker anmälan till Telias abuseavdelning. Anmälan till en abuseavdelning sker ofta per e-post. På www.telia.se finns under rubriken "Missbruk och anmälan" upplysningar om hur och vart en sådan anmälan skickas. Telias abuseavdelning kontrollerar företrädesvis tips om otillåten användning och otillåtet innehåll. I viss omfattning surfar abuseavdelningen också på nätet. Telia har angett att det är omöjligt att i reella termer övervaka Internet. Telia kan varna abonnent som brutit mot reglerna och ytterst stänga av abonnenten från tjänsten.

I fråga om barnpornografiskt innehåll har Telias abuseavdelning ett samarbete med Rädda Barnen och polisens specialenhet. Samarbetet består i att Telia deltar i Rädda Barnens referensgrupp mot barnpornografi (se avsnitt 5.2.2 under rubriken Rädda Barnen). Telia bistår även med underlag vid utredningar. Telia, Rädda Barnen och Rikskrim samarbetar även genom att tipsa varandra och överlämna ärenden till varandra.

Tele2 Sverige AB, www.tele2.se

Tele2 erbjuder fast och mobil telefoni samt datanät- och Internettjänster. Tele2 är den näst största leverantören av Internetaccess på den svenska marknaden när det gäller samtliga Internetkunder. Företaget har 27 procent av marknaden i fråga om samtliga Internetkunder och två procent av marknaden när det gäller kunder med högre överföringshastighet (a. PTS-rapport s. 36).

Tele2 har uppgett att företaget tillämpar svensk lagstiftning och de allmänna respektive tjänstespecifika villkor som kunderna måste godkänna för att få teckna avtal med Tele2.

På www.tele2.se finns allmänna och tjänstespecifika avtalsvillkor tillgängliga. I tjänstespecifika villkor för Tele2 Internet anges att i tjänsten ingår uppringd anslutning till Tele2:s svenska del av Internet, nationella och internationella Internetkopplingar, personlig hemsida, tillgång till Newsserver samt

möjlighet att använda e-post. I allmänna villkor anges bl.a. att kunds material, innehåll och utformning av personlig hemsida eller inlägg i diskussionsforum eller liknande inte får bryta mot lag, uppmana eller möjliggöra för annan att begå brott, skada Tele2 eller annan, eller i övrigt vara opassande eller stötande, att kunden förbinder sig att följa de etiska regler som gäller för tjänsten och att kundens ansvar omfattar inhämtande av nödvändiga tillstånd för att ta emot, sprida eller lagra material. Vid brott mot det angivna har Tele2 enligt villkoren rätt att med omedelbar verkan stänga av tjänsten och säga upp avtalet. På hemsidan anges under rubriken "Nätetikett" bl.a. att Tele2 arbetar för att hålla Internet fritt från barnpornografi och förtal m.m. Det anges hur man skall gå till väga för att anmäla missbruk till abuseavdelningen. Det finns också en hänvisning till Rädda Barnens hotline för anmälan av barnpornografi. Under rubriken "Vad är missbruk" sägs att den som gör sig skyldig till en lindrig förseelse kan komma undan med en varning men att en grov förseelse alltid resulterar i att kontot blir avstängt.

Telenordia AB, www.telenordia.se

Telenordia AB är den tredje största leverantören av Internet-access på den svenska marknaden när det gäller samtliga Internetkunder. Telenordia har elva procent av denna marknad och tre procent av marknaden när det gäller kunder med högre överföringshastighet (a. PTS-rapport s. 36). Telenordia tillhandahåller också Internettjänster och webb-hotelltjänster.

För användaren av Telenordias tjänster gäller att olagligt innehåll är otillåtet. Enligt Telenordias allmänna villkor för uppringt Internetabonnemang (se www.telenordia.se) har Telenordia rätt att stänga ett abonnemang och häva avtalet om det visar sig att en kund utnyttjat abonnemanget på ett otillbörligt sätt. Som otillbörligt anges bl.a. spridande av information som kan bedömas vara olaglig samt att begå olagliga handlingar, att uppmana eller möjliggöra för annan att begå

olagliga handlingar, via Internet eller därmed sammankopplade nätverk, marknadsföring via utskick till e-postadresser om mottagaren ej i förväg givit sitt samtycke till detta (s.k. spamming/maillbombning) och annat handlande som medfört att avsevärd olägenhet uppstått för Telenordia, Telenordias system, övriga abonnenter eller Internet och därmed sammankopplade system. Motsvarande villkor finns också för Telenordias övriga former av Internetabonnemang. Det finns även uppföranderegler, Netikett, publicerade på hemsidan. På hemsidan finns också anmälningknappar och utförlig information om vilka uppgifter som behövs i en anmälan om missbruk. De allmänna villkoren bifogas abonnemangsavtalet.

Telenordia utövar uppsikt över sina Internetsiter via de anmälningar som kommer in. Om anmälaren avser att göra polisanmälan överlämnas ärendet till polisen. Vid överträdelser stängs siten och kunden får chans till rättelse. Om ingen rättelse sker stängs siten permanent. I fråga om barnpornografi samarbetar Telenordia med Rädda Barnen och polisens specialenhet. I sådana fall gör Telenordia en polisanmälan eftersom anmälaren oftast inte vill figurera i sådana sammanhang.

UPC Sverige AB, www.upc.se

UPC Sverige AB erbjuder under produktnamnet Chello portaltjänster och olika former av bredbandsaccess till Internet. UPC har enligt den nämnda PTS-rapporten (s. 36) två procent av den svenska marknaden i fråga om samtliga Internetkunder och tio procent av marknaden i fråga om kunder med högre överföringskapacitet.

Enligt UPC:s avtalsvillkor för Internetprivatabonnemang gäller att abonnenten genom avtalet förbinder sig att följa och upprätthålla tillämpliga lagar och regler och allmänna regler avseende moral och etik i samband med sitt nyttjande av tjänsten. Abonnentens användande av tjänsten får inte heller i

övrigt anses opassande eller stötande eller skada UPC eller annan. Abonnenten är ansvarig för att nödvändiga tillstånd anskaffas för att samla in, lagra, bearbeta och sprida information med hjälp av tjänsten. Om abonnenten bryter mot dessa villkor har UPC enligt avtalsvillkoren rätt att säga upp avtalet och upphöra att tillhandahålla tjänsten med omedelbar verkan. UPC kan dessförinnan utfärda en varning och begära att abonnenten upphör med överträdelsen. I användarpolicyn, som utgör ett komplement och förtydligande av avtalsvillkoren, anges att ovan angivna villkor innebär bl.a. att abonnenten inte får hota, förolämpa eller trakassera andra Internetanvändare genom olämpligt språkbruk och att han inte får göra sig skyldig till hets mot folkgrupp eller publicera otillåtet eller obscen material. Abonnenten underrättas om villkoren och förbinder sig vid tecknande av abonnemang att acceptera dessa. Villkoren finns publicerade på UPC:s hemsida, www.upc.se.

UPC har övervakning av innehållet via sin abusefunktion. Övervakningen bygger till stora delar på informationsutbyte mellan olika operatörer och mellan operatörer och användare. UPC har också ett samarbete med polisen och Rädda Barnen.

B2 Bredband AB, www.bredband.com

B2 Bredband är den näst största leverantören av bredbandsaccess till Internet med 14 procent av den svenska marknaden i fråga om kunder med högre överföringskapacitet till Internet. B2 Bredband har också två procent av marknaden i fråga om samtliga Internetkunder (a. PTS-rapport s. 36).

Enligt B2 Bredbands abonnemangsvillkor, som finns tillgängliga på www.bredband.com, är abonnenten skyldig att iaktta gällande lagar, regler, B2:s anvisningar och allmänt accepterade etiska och moraliska värderingar vid användning av tjänst. Abonnenten får inte använda tjänst på ett sådant sätt att B2 eller annan drabbas av olägenhet eller skada. Om abonnenten får kännedom om att tjänst används i strid med detta skall han se till

att sådan användning omedelbart upphör och informera B2 om överträdelsen. Abonnenten åtar sig särskilt i avtalet med B2 att inte kommunicera eller publicera information som kan anses utgöra intrång i annans rätt, vara kränkande, väcka förargelse, uppmåna till brott eller innehålla material som kan anses utgöra barnpornografibrott, hets mot folkgrupp eller olaga våldsskildring. I villkoren anges också att abonnenten är ansvarig för att han innehar nödvändiga tillstånd för att sprida, ta emot och lagra information. B2 har rätt att omgående radera eller stänga av hemsidor som inte uppfyller svensk lag eller kraven på god publicistisk sed och hemsidor med innehåll som kan anses vara stötande eller på annat sätt olämpligt eller som står i strid med B2:s vid varje tid gällande policy för god sed på Internet och intranet. För att få bedriva Internetcafé eller ha en sexsite krävs att man har spårbarhet, dvs. att tjänsten är ordnad så att man i efterhand kan fastställa vilken person som utfört en handling och tidpunkten för detta. För sexsiter krävs också att man har en särskild sida där anmälningar av överträdelser kan ske t.ex. i fråga om förekomst av otillåten pornografi.

B2 har en abuseavdelning. Övervakningen av innehållet sker till största delen genom att allmänheten kan anmäla oegentligheter till abuseavdelningen via e-post. Möjlighet att anmäla missbruk finns på B2 Bredbands hemsida www.bredband.com. En viss stickprovskontroll sker också. Vid brott mot abonnemangsavtalet varnas abonnenten skriftligen och om förseelsen upprepas stängs abonnenten av eller uppsägning sker.

Sveriges Internetoperatörers Forum (SOF), <http://sof.isoc-se.a.se>

SOF är ett samarbetsorgan för de svenska huvudoperatörerna på Internet i Sverige (se <http://sof.isoc-se.a.se>). Med svensk huvudoperatör avses en organisation som bedriver nätverksamhet på Internet i Sverige och som har direktkoppling till de olika nationella knutpunkterna för utbyte av Internettrafik i

Sverige. SOF är en arbetsgrupp inom ISOC-SE. Föreningens uppgifter är

att arbeta med operatörsgemensamma frågor kring nationella Internetknutpunkter, samtrafik och andra gemensamma funktioner,

att diskutera rena driftsfrågor som är nödvändiga för att Internet i Sverige skall fungera bra,

att informera om operatörernas ställningstaganden i viktiga frågor som rör Internet,

att vara en plattform för deltagande i internationellt samarbete som gäller Internet och Internet Service Providers samt

att företräda Internetoperatörerna i dialogen med den svenska avdelningen av Internet Society (ISOC-SE) och andra Internetföreningar.

Enligt SOF:s ordförande Kurt Erik Lindqvist hör det inte till SOF:s uppgifter att syssla med frågor som rör självsanering av innehåll och det är, i vart fall för närvarande, inte heller aktuellt att SOF skall få i uppgift att syssla med detta. Medlemmarna för emellertid ibland diskussioner om självsanering av innehåll men det har inte initierats av SOF.

Av de adressater som den tidigare nämnda enkäten sänts till är Telia AB, Telenordia AB, Tele2 Sverige AB, UPC Sverige AB och B2 Bredband AB medlemmar i SOF.

Innehålls- och tjänsteleverantörer och deras organisationer

Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, TV 4 AB, Aftonbladet Hierta AB och Svenska Dagbladet AB är traditionella medieföretag som utöver

sin traditionella radio-, TV- eller tidningsverksamhet även tillhandahåller innehåll och tjänster på Internet. Flera av dessa företags Internetsiter är bland de mest besökta på Internet (se www.kiaindex.se och www.webbarometern.se). (Aftonbladet har förlagt sin Internetverksamhet till ett särskilt bolag; Aftonbladet Nya Medier AB. JK och Mediegrundlagsutredningen har gjort bedömningen att Aftonbladets hemsida trots detta omfattas av databasregeln [se SOU 2001:28 s. 198 f.], dvs. att det kan anses att det är redaktionen för den tryckta periodiska skriften, dvs. Aftonbladet Hierta AB, som tillhandahåller allmänheten innehållet på hemsidan. I linje med denna bedömning anses även här att Aftonbladet Hierta AB tillhandahåller innehållet och tjänsterna på www.aftonbladet.se.)

Sveriges Radio AB (SR), www.sr.se

Verksamheten på Internet skall enligt prop. 2000/01:94 s. 30 följa de regler som gäller för programverksamheten, dvs. gällande grundlagar, lagar och sändningstillstånd. I sändningstillstånden anges bl.a. att innehållet skall vara opartiskt och sakligt och att den enskildes privatliv skall respekteras om inte ett oavvisligt allmänintresse kräver annat. SR har anslutit sig till de pressetiska reglerna och tillämpar dem på sin Internetverksamhet men endast om de överensstämmer med radio- och TV-lagen, sändningstillståndet och anslagsvillkoren.

SR har uppgett att det endast är på ett fåtal chattsidor som användarna kan lägga in uppgifter och att SR tar bort sådant material som strider mot lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor. SR tar även bort sådant som skulle strida mot annan lag eller sändningstillstånd. Användare som bryter mot reglerna stängs av. Användarna upplyses i viss mån om reglerna. På chattsidan finns möjlighet att kontakta webbmastern via e-post, t.ex. för att anmäla överträdelser av reglerna.

Sveriges Television AB (SvT), www.svt.se

SvT har uppgett att dess Internetpublicering sker enligt de publiceringsprinciper som gäller för public serviceverksamhet och som kommer till uttryck i bl.a. radio- och TV-lagen och sändningstillståndet. Tillsynen över att SvT:s regler och policy tillämpas utövas av ansvariga chefer i organisationen, bl.a. ansvariga utgivare. SvT har uppgett att publicering av material som är otillåtet enligt SvT:s ledning inte förekommer.

På www.svt.se anges i "forumregler" bl.a. att användaren är personligen ansvarig för sina inlägg och bidrag till webbservern och att han ansvarar personligen för inlägg i gästböcker eller diskussionsforum, och för att de inte kränker andra personer, inte utgör hets mot folkgrupp eller kan uppfattas som rasistiska, inte utgör straffbar våldsskildring eller annat otillåtet förfarande med bilder, inte kränker andras upphovsrätt, fotorätt, varumärkesrätt, firmarätt etc, inte bryter mot en tystnadsplikt samt inte bär på datavirus som kan orsaka skada. SvT har också anslutit sig till de pressetiska reglerna (se kapitel 4).

Sveriges Utbildningsradio AB (UR), www.ur.se

UR har uppgett att företaget självmant tillämpar public serviceprinciperna på Internetverksamheten och att företaget även följer lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor och PuL. I fråga om de tjänster där användarna själva kan föra in material väljer redaktionen om tjänsten skall vara förhands- eller efterhandsgranskad. Om användaren inte följer reglerna sker avstängning. Vid uppenbara fall av överträdelser görs polis-anmälan. En policy för Internetpublicering planeras vara formellt beslutad under år 2002. UR har också beslutat att de pressetiska reglerna skall gälla för Internetpublicering i den utsträckning som de kan tillämpas med hänsyn till radio- och TV-lagen och sändningstillståndet (se kapitel 4).

TV 4 AB, www.tv4.se

TV 4 har uppgett att företaget i fråga om sin Internetverksamhet följer gällande lagregler och de pressetiska reglerna. Den som deltar i oövervakade chattar och diskussionsforum måste följa vissa angivna villkor och regler till vilka tydlig hänvisning finns på nätet. I reglerna anges bl.a. att inläggen inte får innehålla hets mot folkgrupp eller annat rasistiskt innehåll, våldsskildring, barnpornografi eller annan pornografi, uppmaningar till brott, annan brottslig verksamhet, upphovsrättsligt skyddat material som användaren inte själv skapat, kränkningar av eller hot mot andra, obsceniteter eller stötande material, utpekanden av andra som brottsliga, spridning av datorvirus eller brytande av tystnadsplikt.

Enligt villkoren har TV 4 rätt att ta bort inlägg som strider mot dess regler. Användaren kan också bli avstängd från diskussionsforum och oövervakade chattar om han eller hon inte följer reglerna. Redaktionen går igenom omodererade diskussionsfora med jämna mellanrum. På diskussionsforum och chattsidan finns också en tydlig länk där besökarna kan anmäla inlägg som bryter mot reglerna.

För att få spela vissa spel måste man vara medlem. Man får då tillgång till en särskild spelchatt där TV 4 kan spåra vilken medlem som skrivit ett visst inlägg. Medlemmar som inte följer reglerna stängs av. I vissa fall tar TV 4 också kontakt via e-post. TV 4 kan ta fram IP-nummer, dvs. en dators identitetsnummer, och de delar av chattloggen som en spelare anmält för att den som anser sig utsatt skall kunna gå vidare med polisens hjälp.

Aftonbladet Hierta AB, www.aftonbladet.se

Som redan angetts omfattas Aftonbladets Internetverksamhet av pressens självsanering till den del den faller under databasregeln eller bilageregeln.

På www.aftonbladet.se finns bl.a. nyheter, diskussionsforum och chatt. Under rubriken "Diskutera" anges att alla kan läsa diskussionsinläggen och att det krävs registrering för att kunna delta med egna inlägg. Det anges vidare att alla inlägg går via redaktionen innan de publiceras och att användaren måste följa de angivna reglerna. I reglerna som finns tillgängliga under rubriken sägs bl.a.

Du får inte skriva inlägg som strider mot svensk lag:

- Hets mot folkgrupp eller rasism,
- Barnpornografibrott,
- Olaga våldsbrott eller uppvigling,
- Personliga påhopp, ärekränkning eller sexism.

Iakttag vanlig nät-etikett - håll en trevlig ton och en hyfsad nivå på argumenten...

Aftonbladet Nya Medier förbehåller sig rätten att inte publicera och/eller plocka bort inlägg som strider mot dessa regler och mot god ton.

I fråga om chatt framgår av hemsidan att det inte krävs registrering för att chatta. Det finns dock möjlighet att registrera ett chattnamn. Om man har registrerat ett chattnamn kan endast den som känner till det lösenord som är knutet till det registrerade namnet logga in med detta namn. Under rubriken "Allmänna villkor för Aftonbladets Chatt" anges bl.a. följande:

När det gäller Aftonbladets Chattserver (kallad Aftonbladets Chatt nedan) där du medverkar direkt med egna inlägg, gäller inte det utgivaransvar som gäller på aftonbladet.se...

Det du skriver i dina inlägg får inte:

kränka andra personer eller utpeka dem som brottsliga. Inläggen får inte

vara hotfulla, obscena eller stötande,

innehålla hets mot folkgrupp eller på annat sätt ha ett rasistiskt innehåll,

innehålla straffbar våldsskildring eller barnpornografi,
innebära att du bryter en tystnadsplikt,
innefatta spridning av datavirus,
innehålla uppmaningar till brott eller utgöra annan brottslig verksamhet.

Det inte är tillåtet att erbjuda pengar/gåvor för sexuella tjänster.

Respektera därutöver sedvanlig "Nätetikett", undvik kränkande påhopp och beskyllningar mot andra deltagare samt ett språkbruk, ord eller annat som andra kan uppfatta som stötande...

Observera att du kan bli avstängd från Aftonbladets Chatt om du inte respekterar dessa regler och villkor...

På Aftonbladets Chatt är du anonym gentemot de andra chattarna - men IP-nummer och allt du skriver loggas för att du ska kunna spåras i efterhand.

Om vi görs uppmärksamma på besökare som missköter sig skickar vi i första hand en abuse-anmälan till personens internetleverantör. Samtliga internetleverantörer har stränga regler för vad deras kunder får göra och inte göra när de är uppkopplade via deras tjänster. Bryter man mot dessa regler så blir man normalt kontaktad av sin internetleverantör och i värsta fall avstängd.

När det gäller brott eller misstänkt brottslig verksamhet samarbetar vi med polisen. Vi lämnar ut information från chattserverns loggar tillsammans med uppgiften om vilka internetleverantörer som personen använt.

På Aftonbladets Chatt finns ett antal chattvärdar. De är vanliga chattare som frivilligt, på sin fritid, hjälper till att skapa en trevlig stämning på chatten och som även vid extrema fall kan stänga av besökare tillfälligt. Chattvärdarna är inte anställda av Aftonbladet – de finns där för din skull."

Under rubrikerna "Diskutera" och "Chatt" finns möjlighet att anmäla överträdelse av reglerna för dessa fora till aftenbladet.se.

Svenska Dagbladet AB (SvD), www.svd.se

Som angetts omfattas även SvD:s Internetverksamhet av pressens självsanering till den del den faller in under databasregeln eller bilageregeln. SvD har uppgett att allt material från den egna redaktionen eller dess samarbetspartners granskas innan det publiceras. Detta gäller även annonser. På debattforumet www.svd.se/debatt kan alla med en giltig e-postadress publicera inlägg utan förhandsgranskning. Där sker endast granskning i efterhand. En medarbetare arbetar deltid med att enbart granska inlägg. Användarna uppmanas också att tipsa SvD på klaaga@svd.se om de finner inlägg som borde strykas. SvD:s debattregler finns i sin helhet tillgängliga på www.svd.se/debatt. Reglerna innehåller bl.a. upplysning om att man vill slippa svordomar och obscena ord, rena nonsensinlägg och inlägg som kraftigt avviker från ämnet, personliga angrepp och ärekränkande inlägg, pornografiska, rasistiska och sexistiska yttranden, hot, trakasserier, skvaller, lögner, uppmaningar till brott och andra inlägg som bryter mot svensk lag.

Inlägg som bryter mot debattreglerna tas bort. Vid registrering visas debattreglerna före själva anmälningsformuläret. Reglerna följer också med det bekräftelsemail med instruktioner som sänds ut. När man bekräftar sitt medlemskap intygar man samtidigt att man tagit del av debattreglerna. Enstaka inlägg med otillåtet material medför inga åtgärder mot anmälaren förutom att materialet tas bort. Upprepade incidenter med enskilda användare gör att även deras användarnamn kan markeras som avstängt. Då kommer de inte att kunna logga in igen.

Eniro Sverige AB (Eniro), www.passagen.se

Eniro driver bl.a. Internetportalen Passagen som är en av de mest besökta annonsbärande Internetsiterna (se www.kiaindex.se och www.webbarometern.se). Passagen publicerar innehåll från sina samarbetspartners och möjliggör för användaren att publicera eget innehåll.

I medlemsavtal för Passagen anges bl.a. att användaren inte får göra information tillgänglig som står i strid med avtalet eller svensk lag och att detta innebär att informationen inte får vara kränkande för enskild person, vara ärekränkande, uttrycka hat eller ringaktning, vara sedeslös, ha pornografiskt innehåll eller bidra till spridning av datavirus. Vidare anges att Eniro förbehåller sig rätten att utan föregående varning avlägsna eller ändra information som enligt Eniros bedömning står i strid med svensk lag, villkoren för användning av tjänsten eller som kan utgöra grund för ansvar för eller kritik mot Eniro. Det anges också att Eniro förbehåller sig rätten att säga upp avtalet till upphörande vid åsidosättande av skyldigheter från användarens sida.

I ordningsreglerna för tjänster där användaren själv gör information tillgänglig på Internet, bl.a. chatt och debatt, upprepas bestämmelserna om vilket innehåll användaren inte får göra tillgängligt, om att Eniro får avlägsna eller ändra viss information och om att Eniro har rätt att säga upp avtalet om användaren åsidosätter sina skyldigheter. Det anges också att Eniro inte bedriver någon förhandskontroll eller censur av den information som görs tillgänglig. De regler som gäller för tjänsterna anges i anslutning till dessa.

Användare som bryter mot de regler som gäller för en viss tjänst fråntas vidare möjlighet att nyttja tjänsten.

Eniro utövar uppsikt över innehållet genom efterhandskontroll. I fråga om vissa tjänster, som debatt och chatt, tillämpas även automatiska kontrollfunktioner. Dessa har till uppgift att reagera på fördefinierade ord, t.ex. könsord och rasistiska ord, som inte är tillåtna på Passagen. När ett sådant ord

används får Eniro ett automatiskt meddelande om detta. Personalen kontrollerar då vad som publicerats och tar bort sådant som är otillåtet. För deltagande i debatterna krävs medlemskap medan deltagande i chatt är öppet utan krav på medlemskap. I debatterna finns tidigare inlägg tillgängliga medan man i chattarna endast kan läsa det senaste inlägget. Chattarna övervakas av frivilliga moderatorer genom att de går in i de olika chattarna och läser inläggen. Om moderatorn upptäcker något otillåtet kan han sända ett varnande meddelande till den som skrivit inlägget. Han kan också meddela Eniro, som kan hindra användaren från vidare deltagande i chatten genom att spärra hans dators IP-adress från vidare åtkomst till chatten. Användaren kan dock naturligtvis nå chatten från en annan dator. Eniro kan också kontakta användarens Internetleverantör. Denne kan med hjälp av IP-adressen fastställa vilket Internetabonnemang som använts vid överträdelsen och har möjlighet att bryta användarens åtkomst till Internet. Detta sker oftast i allvarliga fall. När det är fråga om barnpornografibrott eller andra allvarliga brott anmäler Eniro det inträffade till polisen.

På www.passagen.se finns en abusefunktion där användare kan påtala förekomsten av otillbörligt innehåll.

LunarWorks AB, www.lunarstorm.se

LunarWorks AB driver mötesplatsen www.lunarstorm.se, som enligt www.kiaindex.se och www.webbarometern.se är en av de mest besökta annonsbärande sidorna på Internet. Den uppges vara den populäraste Internetmötesplatsen bland ungdomar. Tillträde till LunarStorm kräver registrering och inloggning. Man kommunicerar med icke modererade gästboks-inlägg, genom LunarMejl, som är en form av intern e-post, diskussionsforum och chattar. I diskussionsforumen skriver man längre inlägg kring ett bestämt ämne och tidigare inlägg finns tillgängliga för läsning. Det finns två chattsidor; Java-chatt och webbchatt. I

chattarna pågår fria samtal utan något i förväg bestämt ämne. Där finns inte tidigare inlägg tillgängliga i samma utsträckning som i diskussionsforumen. Kommunikationen i chattarna utgör endast någon promille av den totala kommunikationen på LunarStorm.

I LunarStorms allmänna villkor anges bl.a. att användaren måste följa svensk lag, att pornografi och främjande av droger är förbjudet samt att LunarStorm inte får användas för olagliga aktiviteter eller för distribution av material som är olagligt eller kan upplevas som stötande, t.ex. hets mot folkgrupp och trakasserier. Det anges också att länknings till olagligt innehåll är att betrakta som olagligt. Vidare sägs att vid överträdelser av de allmänna villkoren kan användaren varnas eller hans användaridentitet tas bort, vilket innebär att allt hans material på LunarStorm försvinner. Det sägs också att polisanmälan kan göras i allvarliga fall och att varningar kan sändas ut i gränsfall. I villkoren anges att alla lagar självklart gäller och att vissa kan uppfattas som mer aktuella. Som exempel nämns upphovsrättslagen, narkotikastrafflagen och "brottsbalken (1962:700) uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring, olaga hot, ofredande, ärekränkning, pornografisk bild, pornografisk text".

Alla som registrerar ett konto på LunarStorm måste bekräfta att de läst och godkänner villkoren. Villkoren är nåbara på samtliga sidor på siten och extra förtydliganden finns vid varje enskild kommunikationsform.

Allt innehåll på LunarStorm är skapat av medlemmarna. All text som medlem publicerar, utom chattinlägg, går genom ett nyckelordsfilter som reagerar för ord som kan användas i negativa sammanhang. Om ett sådant ord används får medlemmen automatiskt en varning och en varningslampa tänds hos LunarStorms trygghetspersonal. Personalen kan på detta sätt få en översikt över vilka medlemmar som inte sköter sig och utifrån närmare undersökning vidta lämplig åtgärd (varning/poängböter/utkastning). Allt deltagande i Lunarstorm ger poäng och det är prestigefyllt att ha en hög poäng.

Poängböter innebär att LunarStorms personal gör avdrag från användarens poäng. Utkastning innebär att LunarStorm tar bort användarens konto varigenom allt hans material raderas. Användaren är dock inte förhindrad att registrera sig på nytt. LunarStorm använder sig inte av möjligheten att spärra användarens IP-nummer från tillträde till LunarStorm annat än i undantagsfall, t.ex. i fråga om anonymitetsservrar (se nedan). Anledningen till detta är att en spärrning kan drabba utomstående. Om användaren t.ex. kommunicerar via en skoldator skulle hela skolan drabbas om IP-numret spärrades.

Om det är fråga om misstänkt barnpornografibrott anmäler LunarStorm händelsen till Rädda Barnens hotline och i fall av misstanke om andra allvarliga brott, t.ex. utbudande av narkotika, gör LunarStorm polisanmälan. LunarStorm kan också uppmana den drabbade att göra polisanmälan, t.ex. vid förolämpningar. LunarStorm gör normalt inte någon anmälan om överträdelser av lagar eller andra regler till användarens Internetleverantör.

På LunarStorm finns 800–900 olika diskussionsfora. Varje forum sköts av en s.k. diskusboss. Om en användare vill starta ett nytt diskussionsforum kan han ansöka om detta hos LunarStorm. Om användaren och det valda ämnet uppfyller LunarStorms krav får användaren rätt och teknisk möjlighet att starta ett diskussionsforum inom LunarStorms ram. Användaren blir då utsedd till s.k. diskusboss. Diskusbossen är aktiv som deltagare i diskussionen på diskussionsforumet och ser till att hans forum håller sig till ämnet och inte innehåller tveksamheter. Han har möjlighet att radera inlägg som bryter mot LunarStorms regler. Han kan utse medhjälpare, s.k. operatörer, som har samma tekniska möjligheter som han själv att radera inlägg.

På Java-chatten finns det i princip alltid en moderator inne i chatten och denne kan stänga av deltagare som inte sköter sig. På webbchatten finns det inte någon moderator. Anledningen till detta är att kommunikationen där har mycket liten omfattning. Användare har dock möjlighet att anmäla överträdelser till LunarStorm (se nedan).

LunarStorm tillhandahåller speciella anmälningsskyltar för e-postanmälningar av överträdelser. Anmälningarna går direkt till LunarStorms trygghetspersonal för utredning och åtgärd. Som extra säkerhetsåtgärd finns det en snabbanmälningsskylt vid varje inlägg som läsarna kan klicka på när de stöter på något av tveksam karaktär.

Enligt www.lunarstorm.se låser LunarStorm ute ett hundratal anonymitetsservrar som icke önskvärda personer kan tänkas använda sig av för att dölja sin identitet på nätet. Det anges också på hemsidan att LunarStorm under vecka 41 (7-13 oktober) 2002 lanserade ett krav på att användare måste ange personnummer, namn och adress vid registrering. Detta skedde för att öka medvetenheten bland medlemmarna om att man inte är anonym på nätet utan måste stå för sina handlingar. I LunarStorms säkerhetspolicy, version 5, 2002-11-26, som finns på www.lunarstorm.se anges också bl.a. att de ord som finns i den s.k. popup-listan (dvs. listan över ord som kan användas i strid med lag och LunarStorms nätetiska bestämmelser) skall blockeras från de sökfunktioner som finns på LunarStorm så att användare inte får några träffar vid sökning på sådana ord.

Spray Network AB, www.spray.se

Spray Network AB tillhandahåller Internetaccess och är enligt den tidigare nämnda PTS-rapporten den fjärde största leverantören i fråga om samtliga Internetkunder med nio procent av marknaden. Spray driver också portalen www.spray.se, som bl.a. innehåller nyheter, e-posttjänst, chatt, möjlighet att bygga egna hemsidor, webbhosting och diverse konsumenttjänster. Även denna portal är en av de mest besökta enligt www.kiaindex.se och www.webbarometern.se.

Enligt Sprays allmänna villkor är innehåll som strider mot lag, myndighets anvisning eller god sed otillåtet. Innehållet får inte heller göra intrång i annans rätt, vara kränkande för enskild person eller riskera att medföra skada eller annan olägenhet för

Spray eller tredje man. Spray har uppgett att otillåtet innehåll avlägsnas så snart Spray uppmärksammat det och att användare som inte uppfyller kraven stängs av. Användarna upplyses om reglerna genom de allmänna villkoren som alla medlemmar godkänner när de registrerar sig för medlemskap för att kunna använda medlemstjänsterna. I samband med forum och andra interaktiva tjänster upplyses om vilka regler som gäller för dessa. Spray håller på att utarbeta en etik- och säkerhetspolicy där konkreta exempel på otillåtet uppförande ges, vilken kommer att finnas tillgänglig på portalen.

De forum där användare kan göra egna inlägg granskas regelbundet av Spray. Man kan också anmäla olagliga eller olämpliga inlägg och hemsidor och annat missbruk till abuseavdelningen. Så snart en anmälan görs undersöks den och åtgärder vidtas om det behövs.

Msn Microsoft AB, www.msn.se

Bolaget driver Internetportalen www.msn.se som innehåller bl.a. tjänsterna hotmail, sök, chatt och messenger samt innehåll under rubrikerna nöje, sport, dating, resor, nyheter, väder m.m. Enligt Msn har siden 3,3 miljoner unika användare per månad.

I Msn:s avtal med användaren anges bl.a. att användaren inte får förtala, skymfa, trakassera, förfölja, hota eller på annat sätt kränka andras lagliga rättigheter (t.ex. rätt till privatliv), publicera, anslå, överföra, distribuera eller sprida olämpliga, hädiska, ärekränkande, obscena, oanständiga eller olagliga ämnen, namn eller informationer, publicera, anslå, överföra, distribuera eller sprida olämpliga ämnen, namn eller informationer som medverkar till diskriminering, hat eller våld mot en person eller en grupp på grund av rasstillhörighet, religion eller nationalitet eller som kan vara förolämpande mot offren för brott mot mänskligheten genom att ifrågasätta befintligheten av dessa brott, bryta mot någon regel för uppträdande eller andra riktlinjer som kan gälla för en viss kommunikationstjänst eller

bryta mot några tillämpliga lagar eller bestämmelser. Det anges också att Microsoft förbehåller sig rätten att granska material som publiceras på en kommunikationstjänst och att ta bort material efter eget gottfinnande samt att när som helst och av vilken anledning som helst avbryta tillgången till en eller flera tjänster utan föregående meddelande därom. Användaren upplyses om reglerna i samband med att han erhåller möjlighet att agera på Msn. Användaren måste acceptera reglerna för att få ett log in-konto.

Msn har uppgett att dess redaktörer utövar viss uppsikt genom att surfa runt på sina öppna communities och säkerställa att de ligger inom rätt kategorier. Msn anser att det inte går att utöva hundra procentig kontroll eftersom innehållet ändras kontinuerligt. Om redaktörerna stöter på otillåtet innehåll avlägsnas det omedelbart. På www.msn.se finns också en abusefunktion tillgänglig där användare kan anmäla olagligt eller kränkande material.

*Svenska IT-företagens organisation (IT-företagen),
www.itforetagen.se*

IT-företagen är en branschorganisation för företag som utvecklar, tillverkar och säljer IT-produkter och IT-tjänster. Organisationen företräder omkring 550 medlemmar. IT-företagen har bl.a. till uppgift att värna om branschens goda etik. Föreningen är en invalsförening vars medlemmar har ansökt om och beviljats medlemskap. Medlemmarna är skyldiga att respektera organisationens stadgar och affärsregler. Av affärsreglerna framgår hur medlemmarna skall agera mot kunder, konkurrenter, miljön och samhället i stort samt vad gäller kvalitet. IT-företagens funktion när det gäller medlemmarnas publicering på Internet ligger i att medlemsföretagen ställer sig bakom föreningens affärsregler.

Affärsreglerna är av generell karaktär men innefattar även frågor som berör personlig integritet vid publicering på Internet.

Medlemsföretag som inte följer reglerna kan bli uteslutet ur organisationen.

I IT-företagens affärsregler anges bl.a. att medlem skall bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att branschens anseende inte skadas och att detta sker bl.a. genom att följa lagar, föreskrifter och myndigheters beslut. Vidare anges under rubriken "Förhållandet till elektronisk information" att medlem som tillhandahåller elektronisk information skall sträva efter att ej medverka till spridning av information som uppenbart skadar branschens anseende. Det sägs att medlem skall visa respekt för användarens krav på integritet och att den information som medlem får om användare när han tillhandahåller elektronisk information, inte får användas för andra syften än vad som är brukligt eller som särskilt angetts. Det anges att spridande av elektronisk information som uppenbart skadar branschens anseende är bl.a. spridning av information som strider mot lag, som har tillkommit genom brott eller som är ägnad att användas för brott samt att medlem skall ta bort uppenbart olämplig information som medlemmen känner till, om detta är möjligt och ej kräver orimligt omfattande åtgärder. Vidare sägs att medlem skall hålla uppsikt över den information medlemmen tillhandahåller när det finns påtaglig anledning därtill och att medlemmens skyldighet avser de faktiska möjligheterna att påverka innehåll i det system där den aktuella informationen finns samt att medlem som inte kontrollerar informationen på detta sätt, men sköter driften av s.k. webbhotell eller likartad verksamhet åt företag som har en sådan kontroll, skall verka för att detta företag uppträder på motsvarande sätt som medlemmen.

IT-företagen ansvarar också för framtagning av standardavtal som berör relationen mellan företag och kund. Avtalen avser affärsavtal mellan näringsidkare. Avtalet "Allmänna bestämmelser Elektroniska tjänster för publika nät" avser t.ex. uppdrag som drift av webbhotell, elektronisk publicering och tillhandahållande av elektronisk anslagstavla. I avtalet anges bl.a. att uppdragsgivaren, dvs. den som ger leverantören i uppdrag att

tillhandahålla tjänsten, ansvarar gentemot leverantören för att information som hanteras inom tjänsten inte utgör intrång i tredje mans rätt eller på något annat sätt strider mot gällande lag. När information kan lämnas av användare är uppdragsgivaren enligt avtalet skyldig att ha sådan uppsikt över informationen som är nödvändig för att han skall kunna hindra fortsatt spridning i enlighet med vad som erfordras enligt gällande lagstiftning. Enligt avtalet skall vidare leverantörens publiceringsregler som är tillämpliga på tjänsten finnas tillgängliga på av leverantören angiven elektronisk adress. Leverantören har rätt att förhindra fortsatt användning av tjänsten för användare som lämnat information i strid mot leverantörens publiceringsregler eller gällande lag.

IT-företagen medverkar även till att sprida information om lagstiftningen till medlemmarna. Detta sker främst genom IT-företagens juridiska tjänst, som innebär att medlemmarna har rätt till gratis rådgivning, men också genom interna möten och informationsträffar riktade till medlemmar.

Branschföreningen för innehålls- och tjänsteleverantörer på onlinemarknaden i Sverige (BitoS), www.bitos.org

BitoS samlar företag som utvecklar och säljer tjänster via Internet och andra elektroniska miljöer. Föreningen skall främst arbeta med att representera och marknadsföra innehållsbranschen, skapa instrument för mätning av besök på hemsidor och andra värden som är viktiga för att utveckla Internet som ett medium för affärer, verka för att strukturen runt Internet blir rationell och får bred acceptans (reglerna runt domännamn är en fråga som hör hit) samt fungera som remissinstans gentemot politiker och andra organisationer eller föreningar.

BitoS ändamålsparagraf har följande lydelse: "BitoS är en ideell förening för samverkan i Sverige mellan innehålls- och tjänsteleverantörer i onlinemiljö. Föreningen skall verka för ett tydligt och flexibelt samt teknikoberoende regelverk som

underlättar för en fri konkurrensutsatt marknad baserad på öppna lösningar. Föreningen skall verka för att dess medlemmar följer god affärssed.”

I BitoS stadgar sägs att medlemmarna skall följa god affärssed och att medlem som motverkar ändamålet med föreningen kan uteslutas.

BitoS och IT-företagen ordnade den 24 maj 2002 en branschdiskussion över ämnet farligt innehåll på Internet. På BitoS hemsida, www.bitos.org, finns följande sammanfattning av diskussionen under rubriken ”Noteringar från branschdiskussion kring Farligt innehåll på Internet den 24 maj 2002”:

Sammanfattning

Frågan kan ställas om samhället har tappat kontrollen och inte längre klarar att beivra ett antal typer av brott, däribland barnpornografi.

Problemet med barnpornografi på Internet är inte någon ovilja från operatörerna att ta bort det som hittas. Problemet är istället att samma bilder fortsatt går att hitta via andra länkar. Rädda Barnens ganska omfattande insatser syftar till att skydda barn mot övergrepp. Barnpornografiska bilder är brottsdokument.

Kan branschen, i vid bemärkelse, gemensamt göra någonting för att hantera situationen? Går det, med start i dagens sittning, att finna en minsta gemensam nämnare?

Fokus i diskussionen bör ligga på vad som är 'lagligt respektive olagligt' istället för vad som är 'farligt' innehåll på Internet.

Det behövs utbildning av föräldrar, lärare och andra vuxna om hur Internet fungerar och om vad som finns på nätet.

Det flyter oerhörda mängder information genom operatörernas nät och det finns ingen praktisk möjlighet att gå igenom allt material som passerar. Det vore dock bra om operatörerna kunde hjälpa till med spårbarhet. Den enskilde måste dock fortsatt ha möjlighet att agera anonymt. Det noterades att alla krav på operatörer att spara

data leder till höga kostnader och att dessa kostnader bör tas av samhället.

Föreslogs upprättande av en 'Task Force' med syfte att ta fram förslag till horisontella åtgärder.

Enligt företrädare för BitoS deltar föreningen tillsammans med IT-företagen i ett arbete inom det s.k. SAFT-projektet. SAFT (Safety and Awareness for Tweens) är ett stort europeiskt informations- och utbildningsprojekt för säkrare användning av Internet bland barn och ungdomar. Projektets syfte är att öka medvetenheten om både faror och fördelar med Internet. SAFT vill sprida kunskap till barn och ungdomar om hur de kan undvika risker när de använder Internet och lära föräldrar hur de kan skydda barn mot olämpligt material på Internet. Projektet stöds av EU:s Safer Internet Action Plan (IAP).² Från svensk sida deltar Vårdsskildringsrådet. Arbetet går ut på att man skall försöka utveckla en s.k. safeuse guide som skall ge råd både till slutanvändare och till branschen angående innehåll. Ett första möte hölls den 25 november 2002. Enligt företrädare för BitoS är föreningens uppgift i SAFT-projektet att sprida information om arbetet, väcka medvetande om frågorna i branschen, bilda nätverk som lyfter de här frågorna inom branschen, medverka i framtagandet av en safeuse-guide och sprida guiden on line och off line via sina direktkanaler till användare och kunder. Inom BitoS har inrättats en ny arbetsgrupp som ersätter den tidigare etikarbetsgruppen. Den nya gruppen skall bl.a. ta fram information till SAFT-projektet. Arbetet inom SAFT-projektet och den dit knutna arbetsgruppen får ses som en del av den "Task Force" som efterlystes vid branschdiskussionen om farligt

² Europaparlamentets och Rådets beslut nr 276/1999/EG av den 25 januari 1999 om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet genom att bekämpa olagligt och skadligt innehåll på globala nät (EGT L 33/1, 6 februari 1999). Planen löpte ut den 31 december 2002. I meddelande från kommissionen till Rådet, Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén om uppföljning av planen (KOM/2002/0125 slutlig) av den 22 mars 2002 föreslås bl.a. att man skall förlänga planen med en andra fas på två år. Frågan behandlas ännu i slutet av januari 2003 i Rådsarbetsgruppen för telefrågor.

innehåll på Internet. I övrigt har inga åtgärder ännu vidtagits för att upprätta en sådan "Task Force".

Svenska Kabel-TV-föreningen, www.kabeltv.se

Enligt KabelTV-föreningens hemsida (www.kabeltv.se) organiserar föreningen de svenska kabel-TV-företagen och föreningens verksamhet går ut på att bevaka och följa upp den politiska och regulativa utveckling som har relevans för kabel-TV-företagen, att verka för en samordning av de upphovsrättsliga frågorna samt att utgöra ett forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Föreningen driver inom sin verksamhet olika projekt av särskilt intresse för branschen. Enligt hemsidan har de stora kabel-TV-företagen gjort klart att man tänker gå över till digital teknik och man bygger därför ut nätverken. Effekten blir att kapaciteten ökar och att det därmed blir möjligt att distribuera avancerade interaktiva tjänster inklusive Internet i näten. Internet är emellertid enligt föreningens enkätsvar ännu en marginell tjänst inom kabel-TV.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan följande sägas om självsanering hos de här behandlade aktörerna, vilka utgör en stor del av aktörerna på den svenska delen av Internet (se avsnitt 1.3.2). Samtliga här behandlade aktörer kräver att användaren respekterar gällande lag när han publicerar information genom användning av aktörens nät eller tjänst. Detta innebär ett krav på att användaren avhåller sig från publicering som kan vara straffbar, t.ex. som olaga hot eller hets mot folkgrupp. Det innebär också ett krav på efterlevnad av bl.a. PuL med dess huvudregel om att samtycke från den berörde krävs för att personuppgift skall få spridas. Flera av aktörerna anger också uttryckligen i sina villkor eller regler att kundens ansvar omfattar inhämtande av nödvändiga

tillstånd för att ta emot, sprida eller lagra material och att material inte får vara kränkande för annan. Samtliga aktörer ställer även ytterligare krav på uppförande, t.ex. vad gäller språk. Dessa ytterligare krav finns ofta formulerade i något som kallas Nätetikett, Netikett eller liknande. Det kan antas att aktörerna själva också försöker leva upp till de nu nämnda kraven när det gäller publicering av eget material. Alla aktörer, som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, förbehåller sig i sina villkor rätten att stänga av tjänsten vid brott mot reglerna. Oftast förbehåller sig aktörerna även rätten att ta bort material som strider mot bestämmelserna. Avstängning föregås ofta av en eller flera varningar från aktören till användaren. Samtliga aktörer, som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, utövar tillsyn över innehållet genom en abusefunktion dit användare kan anmäla misstänkta överträdelser av reglerna. Drygt hälften av dessa aktörer utövar tillsyn över innehållet även på andra sätt, t.ex. genom moderatorer, stickprovskontroller och nyckelordsfilter. I många fall krävs medlemskap eller annan registrering för tillgång till tjänster, främst i fråga om spel, diskussionsforum, chatter och liknande. Samtliga aktörer upplyser på sin Internetsite om vilka villkor som gäller för nyttjande av tjänsterna på siten.

5.2.2 Ytterligare former av självsanering

Samarbete

Enligt uppgifter från bl.a. Telia samarbetar de svenska Internetoperatörernas abuseavdelningar fortlöpande men några formella överenskommelser finns inte. Deltagare är, förutom Telia, bl.a. Telenordia, Tele2, Bredbandsbolaget, Utfors, Bostream och Spray. Samarbetet består i att deltagarna träffas en till två gånger per år och diskuterar olika frågor, t.ex. nya virus, lagändringar och problem med barnpornografi i nyhetsgrupper.

Man bjuder också in föreläsare med anknytning till operatörernas verksamhet eller problem i denna, t.ex. företrädare för Rikskriminalpolisen, DI, PTS och Rädda Barnen.

Ett exempel på resultat av detta samarbete är att Bostream, Tele2, UPC, Bredbandsbolaget, Spray, Telia och Telenordia under en tid diskuterade hur man skulle agera med anledning av att det upptäckts att det förekommit spridning av barnpornografi och upphovsrättsskyddat material i s.k. binära nyhetsgrupper, dvs. nyhetsgrupper där användarna förutom text kan publicera även stillbilder, filmer och ljud. Diskussionerna resulterade i att dessa aktörer beslöt att stänga alla binära nyhetsgrupper från den 11 november 2002. Enligt Ola Kallemur, informationschef på Telia Internet Services, stängde Telia sina grupper redan den 1 oktober 2002.

Enligt Rikskriminalpolisens (RKP) IT-brottsrotel har RKP sedan flera år frekventa kontakter med flera tele- och Internetoperatörer. På senare tid har man också etablerat kontakter med webbindustrin. Man har ingen planlagd mötesverksamhet men har träffats ofta de senaste åren. Internetoperatörerna medverkar regelmässigt vid de utbildningar och seminarier som RKP anordnar för kriminalpoliser. RKP besöker också Internetbranschen och diskuterar samverkansfrågor och brottsförebyggande verksamhet samt lämnar information om regelverken, främst telagen. De operatörer och webbföretag som RKP haft kontakt med det senaste året är UPC Sverige AB, B2 Bredband AB, Utfors AB, Msn Microsoft AB, Spray Network AB, Eniro Sverige AB, Telia AB, Telenordia AB, LunarWorks AB och Bahnhof AB. Härtill kommer de kontakter som RKP har med olika aktörer i samband med förundersökningar.

Här kan också nämnas att sedan media i januari 2003 uppmärksammat händelser i Trelleborg där unga flickor via TV 3:s Internetsite fått kontakt med män som de haft sexuellt umgänge med, uttalade TV 3:s vd i radio och TV att företaget skall inrätta ett etiskt råd tillsammans med andra ägare till ungdomssidor på Internet. Enligt uppgifter från TV 3 i slutet av

januari 2003 har ett möte angående frågan hållits mellan TV 3, Lunarstorm, Msn och Aftonbladet och arbetet fortsätter. Även TV 4, Vodaphone och Spray har vidtalats om att delta. Troligen skall samarbete sökas med BitoS och SAFT-projektet.

Organisationer

Internetombudsmannen (IO)

IO är en ideell förening som startades år 1999 av en grupp personer med anknytning till Internetbranschen. Gruppen ansåg att det fanns behov av en gränsöverskridande aktör som kunde företräda Internetanvändarintresset och fånga upp frågor om teknik, juridik och etik m.m. Föreningens syfte var att verka för och stödja Internetanvändarnas intressen vilket bl.a. innefattade att agera i etikfrågor. Verksamheten finansierades fram till och med år 2001 av bidrag från KK-stiftelsen och Näringsdepartementet. Föreningen drev under år 2000 och 2001 en frågetjänst på www.internetombudsmannen.se där Internetanvändare kunde få frågor i olika Internetangelägenheter besvarade utan kostnad och där frågeställaren kunde vara anonym genom att hans e-postadress skyddades. Tjänsten var inte begränsad till frågor från anmälare med viss nät- eller tjänsteleverantör eller till frågor som rörde viss nät- eller tjänsteleverantör. Till sin hjälp hade föreningen s.k. virtuella ombud. Dessa var Internetanvändare med särskild sakkunskap inom vissa områden, såsom juridik, teknik och etik. Ärenden där misstänkt illegalt material förekom skickades vidare till Rikskriminalpolisen. Under år 2000 svarade IO på cirka 700 frågor via sin webbtjänst och via telefon och under år 2001 handlade IO omkring 100 ärenden. IO bedrev också opinionsbildande arbete, besvarade remisser m.m.

På senare tid har IO haft finansieringsproblem och interna problem. På årsmötet den 14 december 2001 beslöts att omorganisera IO så att IO skulle förvaltas av datorföreningen

vid Campus Borlänge vid Dalarnas Högskola (föreningen kallas BIG). I början av november 2002 angavs på IO:s hemsida att beslutet inte innebar att IO skulle byta inriktning utan att IO fortfarande skulle vara en förening med huvudsyfte att hjälpa alla Internetanvändare.

Det angavs också att föreningens ambition var att ta till vara Internetanvändarnas intressen och hjälpa dem genom att svara på juridiska, etiska och tekniska frågor. Internetanvändare kunde alltså få frågor i Internetangelägenheter besvarade av IO genom att sända frågan med e-post till någon av de angivna kontaktpersonerna på www.internetombudsmannen.se. Frågeställaren fick då svar per e-post. Frågeställaren kunde alltså inte längre vara anonym på så sätt att hans e-postadress skyddades. Denna förändring i IO:s hantering av frågor från Internetanvändare skedde vid årsskiftet 2001/2002.

Sedan slutet av november 2002 anges på IO:s hemsida under rubriken "Vad är IO" att IO:s syfte är att organisera Internetanvändare och ordna kunskapsgenererande verksamhet med relevans för Internetanvändning åt allmänheten. Det sägs vidare att arbetet inriktas mot att informera Internetanvändare, svara på frågor, driva projekt och föra debatt om aktuella frågor. När det gäller fråga IO-tjänsten sägs att man valt att avgränsa den till frågor som rör nätsäkerhet. I slutet av januari 2003 anges på IO:s startsida på www.internetombudsmannen.se att IO:s ambition är att svara på frågor om teknisk nätsäkerhet och att detta bl.a. omfattar frågor om brandväggar, virus, hacking, dos-attacker och annan teknisk problematik. Det anges också att om användarens fråga gäller något annat skall IO försöka hänvisa frågan till rätt instans.

Rädda Barnen

På Rädda Barnens hotline, www.rb.se/hotline/, kan man göra en anmälan om man stött på misstänkt barnpornografi på Internet. När en anmälan kommer in bedöms den och kompletterande

information tas fram, t.ex. uppgifter om i vilket land en server är belägen eller vem som är administrativ kontakt för en site eller chatt. Informationen sänds sedan vidare till de personer inom polisväsendet som utreder barnpornografibrott. Man kan också göra anmälningar via telefon eller fax. Rädda Barnens hotline stöds av EU:s Safer Internet Action Plan. Rädda Barnens hotline är knuten till det europeiska nätverket INHOPE som omfattar hotlines i Österrike, Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Island, Irland, Nederländerna, Spanien och Storbritannien (<http://www.inhope.org/english/about/members.htm>).

Rädda Barnen har också kontakt med de svenska Internetleverantörerna och utbildar och ger råd. En referensgrupp träffas kvartalsvis för att utvärdera och utveckla verksamheten. I referensgruppen ingår företrädare för Rädda Barnen, BRIS, Barnombudsmannen, Ecpat, Rikskriminalpolisen, Telia AB, Tele2 Sverige AB och Telenordia AB. Även andra har deltagit i verksamheten, t.ex. UPC Sverige AB och Internetombudsmannen. Inom referensgruppen diskuteras allt som rör förekomsten av barnpornografi på Internet, t.ex. omfattningen av problemet, teknisk utveckling på Internet, vilka åtgärder som kan vidtas mot barnpornografi på nätet m.m. Man diskuterar även enskilda ärenden som rör barnpornografi på Internet.

Tekniska metoder för att motverka publicering av integritetskränkande material

Som framgått av beskrivningen i det föregående av självsaneringsverksamheten hos Eniro Sverige AB och LunarWorks AB finns det tekniska metoder i form av datorprogram, exempelvis s.k. nyckelordsfilter, som kan användas som hjälpmedel i självsaneringsverksamhet. Filtren kan programmeras att reagera på vissa ord som ofta förekommer i oönskade meddelanden, t.ex. rasistiska tillmälen. Om ett programmerat ord används sänder filtret en varning till en angiven adress, t.ex. den som ansvarar för abuseavdelningen hos en Internetoperatör.

Denne kan sedan göra en bedömning av om användningen av ordet är acceptabel eller inte och om inlägget skall tas bort. En sådan mänsklig bedömning är naturligtvis nödvändig eftersom ett inprogrammerat ord också kan användas på ett acceptabelt sätt. Ett inprogrammerat typiskt sett rasistiskt ord kan ju t.ex. användas som exempel på ett oacceptabelt uttalande i ett inlägg som fördömer rasistiska uttalanden.

Det kan här anmärkas att det även finns tekniska metoder för Internetabonnenten att spärra åtkomst från hans dator till kända Internetadresser och, med hjälp av filter, även i någon mån till visst slag av innehåll. Sådana metoder kan vara av intresse t.ex. för föräldrar som vill förhindra att deras barn stöter på pornografi på nätet. Exempel på program som spärrar åtkomst till kända adresser är NetNanny, CyberPatrol och Surf Watch. De filter som skall förhindra åtkomst till visst slag av innehåll kritiserar ofta för låg träffsäkerhet. De här angivna metoderna kan dock inte anses utgöra en form av självsanering så som begreppet här förstås eftersom de inte syftar till att motverka publicering av integritetskränkande material utan syftar till att från användarens sida hindra åtkomst till material som redan är publicerat.

Det kan också nämnas att det finns tekniska metoder som syftar till att skydda Internetabonnenter från att tillsändas s.k. spam, dvs. oönskad obeställd e-post som ofta sänds i massutskick. Inte heller dessa metoder kan anses utgöra en form av självsanering så som begreppet här förstås eftersom de inte syftar till att motverka publicering av integritetskränkande material utan syftar till att från mottagarens sida hindra att obeställt material som sänds på visst sätt når mottagaren.

Särskilt om regler och metoder m.m. för att motverka publicering av Internetanvändares personuppgifter utan samtycke

Redogörelsen i det följande gör inte anspråk på att vara en heltäckande inventering av vilka regler och metoder m.m. som finns för att motverka publicering av Internetanvändares personuppgifter utan samtycke. Redogörelsen baseras i huvudsak på Datainspektionens rapport "Frivilligt integritetsskydd på Internet" (rapportnr 1999:2) samt på uppgifter på de angivna hemsidorna och på www.saferinternet.org.

Som framgått i det föregående ställer samtliga i detta kapitel behandlade Internetaktörer krav på att användaren respekterar gällande lag när han publicerar information genom användning av aktörens nät eller tjänst. Detta innebär ett krav på efterlevnad av bl.a. PuL med dess huvudregel om att det krävs samtycke av den berörde för spridning av personuppgift. Flera av aktörerna anger också uttryckligen i sina villkor eller regler att kundens ansvar omfattar inhämtande av nödvändiga tillstånd för att ta emot, sprida eller lagra material och att material inte får vara kränkande för annan. I det föregående har också framgått att det i Svenska IT-företagens organisations affärsregler anges att medlem skall visa respekt för användarens krav på integritet och att den information som medlem får om användaren när medlemmen tillhandahåller elektronisk information inte får användas för andra syften än vad som är brukligt eller särskilt angetts.

Inom The Swedish Research Institut for Information Technology (SITI) finns en grupp som heter Technology And Society Science (TASS, se www.siti.se/labs/tass). TASS driver olika projekt som rör den personliga integriteten och respekten för individens privata sfär. Ett projekt heter Privacy Enhancing Technologies (PET) och syftar till att undersöka och förstå fenomen som t.ex. privacy policies, självreglering och krypteringstekniska lösningar för integritetsbefrämjande åtgärder.

Bland internationella organisationer har bl.a. Internationella handelskammaren (ICC, se www.iccwbo.org) riktlinjer för reklam och marknadsföring på Internet. Riktlinjerna skall bl.a. uppfylla rimliga förväntningar med avseende på konsumenters personliga integritet. Artikel 5 om användarskydd innehåller bl.a. regler om att annonsörer och marknadsförare skall redovisa de syften som ligger bakom insamlandet och användningen av personuppgifter, att de inte skall använda uppgifterna på sätt som strider mot dessa syften, att användaren skall ges möjlighet att förhindra att personuppgifter överförs till annan annonsör eller marknadsförare och att personuppgifter inte skall lämnas ut då användaren motsatt sig detta.

Det förekommer också s.k. etikmärkning av webbsidor. I USA finns flera frivilliga lösningar för att skydda den personliga integriteten på Internet. Som exempel kan nämnas det system för märkning av webbsidor som TRUSTe och BBBOnline (Better Business Bureau) tillhandahåller (se www.truste.org och www.bbbonline.org). De som ansluter sig till dessa system och följer de uppställda reglerna och villkoren får förse sina webbsidor med ett märke, ett s.k. integritetsskyddssigill. Märket garanterar användaren bl.a. att webbsidan har preciserade regler för hur hans personuppgifter används och att det på sidan finns tydlig information om dessa regler.

Det finns även tekniska åtgärder eller standarder som syftar till att skydda Internetanvändarens personuppgifter. P3P är en sådan standard (se www.w3.org) som har utvecklats av World Wide Web Consortium. P3P gör det möjligt för användaren att själv välja vilka personuppgifter som webbplatsen får lämna ut eller registrera. Användaren anger sina önskemål om vilka uppgifter om honom som får avslöjas när han använder nätet, en s.k. användarprofil skapas. När uppkoppling begärs av webbläsaren deklarerar webbplatsen vilken information den kräver av den som kopplas upp. Webbläsaren skapar automatiskt en avbrottsfri uppkoppling till webbplatser som inte bryter mot användarprofilen. Om mera information begärs än vad användaren har definierat i sin profil avbryter webbläsaren

uppkopplingen med en fråga till användaren, som får ta ställning till webbplatsens begäran.

Slutligen kan nämnas att möjlighet till anonymitet för Internetanvändare erbjuds av olika aktörer. Det finns produkter som möjliggör för användaren att kontrollera vilka uppgifter som lämnas ut. Det finns också tjänster som bl.a. kan agera som mellanhand när en användare kopplar upp sig. Webbplatsen kan då inte se användarens verkliga identitet eller varifrån uppkopplingen ursprungligen har skett. Exempel på anonymitetstjänster är anonymizer (www.anonymizer.com), Privaseek (www.privaseek.com), Zero Knowledge Systems (www.zks.net) och Lumeria (www.lumeria.com).

6 Överväganden

Min bedömning: Det finns behov av att Internetbranschens aktörer gemensamt beslutar om etikregler för publicering på Internet och inrättar en självsanering för de nya öppna kommunikationsformerna. Verksamheten bör utformas efter förebild av pressens självsanering avseende Internet. Ett centralt organ bör i efterhand pröva om publicering står i överensstämmelse med reglerna. Reglerna bör bl.a. behandla frågan om vilket material som skall vara otillåtet, vilket ansvar olika aktörer skall ta för olika typer av kommunikationsformer och material samt vad som bör krävas av olika aktörer i fråga om uppsikt över olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. enskilda användares publicering t.ex. på chatsidor, och i fråga om åtgärder mot material när det är otillåtet. Organet bör också bevaka den tekniska utvecklingen ifråga om uppsikt över innehåll och åtgärder mot otillåtet innehåll samt vara diskussionspartner till aktörerna bl.a. i fråga om rättsliga aspekter på Internetverksamhet.

Det borde vara möjligt för Internetaktörer att inrätta en sådan självsaneringsverksamhet eftersom det inom branschen pågår ett medvetet och på många håll ambitiöst arbete med frågor rörande innehåll och integritetsskydd på Internet och det finns sammanslutningar som organiserar många viktiga Internet-aktörer. Det är möjligt att aktörerna börjar diskutera frågan på allvar om lagstiftning om inskränkning i mediernas frihet skulle aktualiseras eller frågor om innehåll på Internet får ökad uppmärksamhet.

I detta kapitel lämnar jag mitt svar på frågan om det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver (avsnitt 6.2) och min bedömning av om det finns möjligheter för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka (avsnitt 6.3). Till grund för mina bedömningar ligger bl.a. de svar som stora aktörer på den svenska delen av Internet avgett på enkätfrågor rörande behovet av en sådan självsanering och förutsättningarna för att en sådan självsanering växer fram. Enkätsvaren redovisas i avsnitt 6.1.

6.1 Enkätsvaren

Här aktuella enkätfrågor hade följande lydelse

10. Anser Ni att det, för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet, behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver genom Allmänhetens Pressombudsman och Pressens Opinionsnämnd?

11. Vilka skäl talar för/emot att en sådan självsanering på Internet behövs?

12. Skulle Ni inta en positiv eller negativ hållning om en självsanering liknande den pressen bedriver skulle utvecklas på Internet för Er bransch eller för sammanslutning som Ni tillhör? (Ange skälen för Ert ställningstagande.)

13. Finns det förutsättningar för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka? (Ange skälen för Ert svar.)

De adressater¹ som besvarat frågorna har anfört följande:

¹ Se fotnot nr 1 i avsnitt 1.3.2.

Nätoperatörer och deras organisationer

Telia AB

Det är i princip omöjligt att övervaka allt innehåll och all verksamhet på Internet. Det blir inte lättare om en sådan uppgift läggs på en och samma organisation. IO var ett ambitiöst försök som i princip aldrig resulterade i några konkreta åtgärder. Alla befintliga myndigheter och organisationer bör ta sitt sektorsansvar också on line. Någon ny central myndighet eller organisation behövs inte. Om det kan fastställas att det finns ett konkret behov skulle någon myndighet kunna fungera som "portal" gentemot allmänheten. Det är möjligt att en sådan funktion skulle underlätta för allmänheten att hitta rätt företag, organisation eller myndighet att rikta en anmälan till. Om ett sådant behov kan konstateras skulle Telia välkomna en sådan "portal". Om det finns behov av att underlätta för allmänheten att finna rätt klagoinstans finns det också förutsättningar att åstadkomma detta. Telia vill dock framhålla att operatörernas abuseverksamheter generellt fungerar bra och att de samarbetar bra för att stävja brott mot den personliga integriteten på Internet.

Telenordia AB

Det skall inte vara någon central instans. Varken operatören eller någon annan organisation kan i praktiken övervaka allt innehåll på Internet. Eftersom det är omöjligt att övervaka och gå igenom allt material bör självsaneringen bygga på många ögon, dvs. att användare reagerar på missbruk. Telenordia intar en negativ hållning till en centraliserad lösning. Decentralisering till användare är den enda möjliga lösningen och självsaneringen måste bygga på vad som är praktiskt möjligt.

UPC Sverige AB

Mot bakgrund av mediets komplexitet och det relativt låga missbruket kan behovet ifrågasättas. Internet är ett internationellt media där vem som helst kan publicera information som lagras längre eller kortare tid. Till skillnad från tidningar eller etermedia, där företaget eller organisationen som nationellt media är den som ansvarar för publiceringen, är det på Internet enskilda individer som i mycket stor utsträckning svarar för publicering av information. Genomförande av en organiserad självsanering måste bedömas utifrån möjligheterna att i Internets internationella och individuella miljö åstadkomma verkningfulla sanktionsmedel. Vi är positiva men av redan angivna skäl tveksamma till realismen i ett genomförande. Det finns en uppenbar risk att de regler eller riktlinjer som fastställs blir alltför lätta att kringgå eller sätta ur spel. Det finns eventuellt förutsättningar för en självsaneringsverksamhet liknande pressens att växa fram och verka. Det medför sannolikt en snävare och tydligare beskrivning av den självsanerande verksamheten beträffande intresseområden, de utrymmen på Internet som skall omfattas samt vilka som har möjlighet att publicera.

B2 Bredband AB

Det kan komma att behövas någon form av etiskt forum där representanter för Internetleverantörer, politiker, näringsliv m.m. bör ingå. Där bör inte diskuteras enbart integritetskränkningar utan även piratkopiering, pornografi osv.

Innehålls- och tjänsteleverantörer och deras organisationer

Sveriges Radio AB (SR)

Det behövs inte något nytt granskningsorgan för SR:s verksamhet på webben. SR följer YGL, radio- och TV-lagen och sändningstillståndet. Granskningsnämnden kan inte granska verksamheten på webben. Det vore olyckligt om något annat organ skulle handha den uppgiften eftersom vi tillämpar samma regler för webben som för etersändningar. Vi kan inte ha två olika organ som granskar likartat innehåll från olika utgångspunkter. SR kan därför inte ansluta sig till någon frivillig överenskommelse om självsanering som innebär prövning av någon nämnd eller något organ. Om SR inte skulle följa sina regler på Internet har regeringen möjlighet att i anslagsvillkoren hindra att resurser används för Internetverksamhet. Om man undantar public servicebolagen finns möjligen förutsättningar för seriösa branscher och verksamheter att ena sig om regler och tillsyn av efterlevnaden.

Sveriges Television AB (SvT)

SvT ser inget behov av ytterligare självsanerande åtgärder för public serviceverksamhet på Internet. SvT avråder från ytterligare reglering för public servicebolagens del. SvT ser ingen fördel i att ett inomsvenskt monopol på etiska publiceringsnormer etableras. Tvärtom torde utvecklingen på området främjas av att public serviceverksamhet, kommersiella medieföretags Internetverksamhet samt övriga Internetaktörer vidtar självsanerande åtgärder inom och för sina respektive områden.

Sveriges Utbildningsradio AB (UR)

Allmänt betraktat kan det finnas behov av att olika mediebranscher har organ för självsanering. Beträffande Internetverksamhet som bedrivs av public serviceföretag är frågan komplex ur flera synvinklar. Grundlagsändring och ändring i radio- och TV-lagen krävs för att sändningstillståndet skall kunna reglera Internetverksamheten. UR vill idag inte uttala sig om den frågan. Beträffande utgivarsystemet råder vissa oklarheter beträffande vilka UR-tjänster på Internet som omfattas av YGL, särskilt när det gäller olika tekniska former för tillgängliggöranden av TV- och radioprogram. Oklarheterna gör att UR har och utvecklar företagsinterna regler och policys. Den komplexa bilden gör att UR i dag inte vill uttala sig om en organiserad självsanering (branschorgan etc) för UR:s verksamhet. UR har ambitionen att självt besluta om tillämpning av public serviceprinciperna för Internetverksamheten. UR för fortfarande en etisk diskussion på samma sätt som i fråga om radio- och TV-mediet. UR bedömer att det finns stora förutsättningar att UR, liksom de andra företagen inom public service, självt kan utveckla en självsanerande verksamhet.

TV 4 AB

TV 4 följer redan de pressetiska reglerna. TV 4 finner att dessa regler samt de lagar som i övrigt reglerar publicering på Internet sammantaget ger ett tillräckligt integritetsskydd. Det är naturligt för TV 4 som mediasajt att följa nämnda regler och lagar. Däremot har vi ingen generell uppfattning om behovet av självsanering för aktörer på Internet i övrigt, eller hur ett sådant självsaneringssystem i så fall skall utformas.

Svenska Dagbladet (SvD)

SvD anser inte att det för de ny öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som bedrivs genom PO och PON. För tidningsbranschen fungerar saneringen på Internet genom PO/PON och existerande lagar.

Eniro Sverige AB (Passagen)

För de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs det en självsanerande verksamhet liknande den som PO/PON bedriver. En sådan verksamhet skulle leda till tydligare riktlinjer för Internetverksamhet. Riktlinjerna skulle förenkla både för användarna och operatörerna. Passagen ser inget som skulle tala emot en sådan självsanering. Passagen har en odelat positiv inställning till självsanering av Internet. Passagen utgår från att alla seriösa aktörer på Internet delar vår inställning.

LunarWorks AB

För de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs det något som liknar den självsanerande verksamhet som PO/PON bedriver. Skäl för en sådan verksamhet är att många, både stora och små aktörer, kan ha nytta av tydliga och gemensamma riktlinjer och fall att forma sin trygghetsverksamhet kring. Vi är tillfreds med vårt säkerhetstänkande men branschen drabbas tyvärr när andra aktörer lyckas sämre med säkerheten. Därför ser vi gärna att kvalitetsstandards sätts. Det finns väldigt många svenska Internetsajter så det kan nog bli svårt för en sådan verksamhet att växa fram och verka men det är inte omöjligt. De flesta sajtägarna ställer nog upp på det om det är rimliga villkor.

Spray Network AB

En sådan självsanerande verksamhet som den pressen bedriver kan vara av intresse för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet beroende på hur verksamheten utformas. Det skulle vara bra om aktörerna på Internet kunde få vägledning och riktlinjer om vilket ansvar man har för innehåll på Internet samt en oberoende institution att rådfråga vid svårlösta problem. I dag finns en hel del gråzoner och i viss mån haltar lagstiftningen, vilket gör att ansvaret kan vara svåröverskådligt. Kanske skulle även förekomsten av en sådan institution kunna verka avskräckande för dem som publicerar otillåtet innehåll eller har för avsikt att göra det.

Å andra sidan skiljer sig Internet väsentligt från tryckt press, radio och TV. På Internet kan vem som helst publicera och därmed sprida material. I de traditionella medierna är det oftast journalister med relevant utbildning, som författar och, kanaliserade genom en ansvarig utgivare, publicerar materialet. Dessa förväntas känna till de pressetiska reglerna, vilka för övrigt verkar inriktade främst på nyhetsbevakning. Endast en bråkdel av innehållet på Internet rör traditionell nyhetsbevakning. Det är därför svårt att se en exakt motsvarighet till PON för Internet, i vart fall om man avser Internet som helhet och inte bara rena nättidningar. De som förser Internet med innehåll är ju i många fall privatpersoner med egna hemsidor som operatörerna omöjligt kan ha full kontroll över, såvida inte sidorna anmäls till respektive operatörs abusefunktion.

Vi skulle i princip ställa oss positiva till en självsanering liknande den som PO/PON bedriver, även om vi tror att marknadsaktörerna redan i dag är mycket måna om att hålla sina tjänster fria från olagligt material då man inte vill svärta ned sitt rykte genom association med brottslighet etc. Det är dock viktigt att sammansättningen av en sådan nämnd eller liknande blir väl avvägd så att den tekniska och praktiska verklighet som aktörerna på Internet lever med, och därmed de faktiska

kontrollmöjligheter som aktörerna har, speglas på ett korrekt sätt och beaktas vid de bedömningar som nämnden har att göra.

I den mån självsanerande verksamhet kan bidra till ökad klarhet och tydliga regler vad gäller tolkningen av det ansvar som lagen ålägger aktörerna på Internet är detta givetvis positivt. Hur sedan lagstiftningen på området utvecklas, och vilka konsekvenser detta kan få för exempelvis yttrandefriheten och förekomsten av nya öppna kommunikationsformer på Internet, är en separat fråga.

Det finns förutsättningar för en självsanerande verksamhet liknande den som PO/PON bedriver att växa fram och verka eftersom det ligger i alla seriösa aktörers intresse att hålla hög kvalitet på sina tjänster. En självsanerande verksamhet skulle, förutom att kunna ge riktlinjer och etiska regler som branschen kan hålla sig till, kunna öka branschens anseende genom att säkerställa efterlevnaden av lagar och regler på området.

Msn Microsoft AB

Ett organ liknande PO har små möjligheter att få genomslag eftersom det är mycket svårt att kontrollera och fälla individer för t.ex. förtal, hot, olagligt material m.m. Detta beror på att angivaren oftast är anonym och vi som tjänst inte kontrollerar om uppgifterna som lämnas är korrekta. Bevisningen blir svår. Msn är positiv till initiativet men tror att organet blir tandlöst. Branschen verkar självklart för att mediet skall uppfattas som seriöst och för att Internets möjligheter till tillväxt inte skall hindras.

Svenska IT-företagens organisation (IT-företagen)

PO och PON lika väl som övriga myndigheter som ARN, KO, BO m.fl. torde kunna ta på sig samma uppgifter on line som de i dag har off line. Befintliga myndigheter innehar dessutom den

kompetens som berör frågornas art. I dagsläget är bedömningen även att DI och det nätverk som DI byggt upp i och med PuL och som syftar till att hindra integritetskränkningar torde kunna erbjuda en fullgod hantering för ändamålet. Detta tillsammans med det skydd som leverantörer av nät och nättjänster erbjuder sina kunder torde vara tillräckligt.

IT-företagens grundläggande inställning är att självsanering är bästa sättet att skapa ett effektivt system. Emellertid måste man här ta med i beräkningen det uppdrag som DI och andra myndigheter har, samt det arbete som företagen som levererar nät och tjänster bedriver på egen hand. Vår uppfattning är att arbetet bedrivs tillfredsställande. Bedömningen är att de olika myndigheter som finns är fullgoda och att den självsanerande verksamhet som redan bedrivs av företagen är fullgod. Därför finns det inte heller några förutsättningar för att en sådan självsanerande verksamhet som den PO/PON bedriver skall växa fram för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet.

Branschföreningen för innehålls- och tjänstleverantörer på online-marknaden i Sverige (BitoS)

BitoS menar att berörda organisationer och myndigheter, med befintlig expertis på respektive område, bör ta sitt sektorsansvar också på Internet. En och samma myndighet eller organisation kan inte påta sig att övervaka allt innehåll och all verksamhet på Internet. Självsanerande verksamhet har förutsättningar att växa fram och verka endast under förutsättning att det finns ett klart, fastställt och tillräckligt konkret behov.

Svenska Kabel-TV-föreningen

Svenska Kabel-TV-föreningen har besvarat fråga 10 jakande och på fråga 12 angett att man skulle inta en positiv hållning samt på fråga 13 gjort bedömningen att det troligen finns förutsättningar

för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka. Föreningen har också angett att Internet ännu är en marginell tjänst inom kabel-TV-näten.

Sammanfattning

Av *nätoperatörerna* anser Telia att det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet inte behövs någon självsanerande verksamhet liknande den som pressen bedriver och Telenordia intar en negativ hållning till en centraliserad lösning. UPC och B2 Bredband anser att behovet kan ifrågasättas respektive att någon form av etiskt forum kan komma att behövas. Som skäl till den negativa hållningen anges bl.a. att en central instans inte kan övervaka allt innehåll på Internet, att övervakningen måste bygga på många ögon och att befintliga organ kan ta sitt sektorsansvar. Mediets komplexitet och det relativt låga missbruket nämns också. Bland *innehålls- och tjänsteleverantörerna* har public servicebolagen SR och SvT angett att det inte behövs ytterligare åtgärder för deras del. UR har inte velat uttala sig i frågan om en organiserad självsanering för UR:s del. TV 4 har uppgett att man följer de pressetiska reglerna och att dessa tillsammans med de lagar som reglerar publicering på Internet ger ett tillräckligt integritetsskydd. Svenska Dagbladet anser att det inte behövs någon självsanerande verksamhet som liknar den som pressen bedriver. Av övriga innehålls- och tjänsteleverantörer har Eniro och LunarWorks uttryckt att de anser att det behövs en sådan självsanerande verksamhet för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet. Spray har angett att en sådan verksamhet kan vara av intresse. Både Eniro, LunarWorks och Spray har framhållit behovet av vägledning och riktlinjer. Msn har angett en positiv inställning till ett initiativ rörande självsanering men tror att organet skulle bli tandlöst. De båda *organisationerna för innehålls- och tjänsteleverantörer* anser att befintliga myndigheter bör ta sitt sektorsansvar också på Internet.

6.2 Behövs det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet något som liknar pressens självsanering?

6.2.1 Inledning

Som angetts i avsnitt 1.2 avses med uttrycket ”de nya öppna kommunikationsformerna på Internet” alla former av masskommunikation på den svenska delen av Internet som inte omfattas av pressens självsanerande verksamhet. Även grundlagskyddad kommunikation avses. Detta innebär att med de nya öppna kommunikationsformerna avses alla former av masskommunikation på den svenska delen av Internet som tillhandahålls av annan än sådant företag som är representerat i Pressens Samarbetsnämnd och samtidigt ger ut tryckt periodisk skrift eller ingår i koncern som ger ut sådan skrift (jfr avsnitt 4.4). Även masskommunikation som visserligen tillhandahålls av företag som är representerat i Pressens Samarbetsnämnd och samtidigt ger ut tryckt periodisk skrift eller ingår i koncern som ger ut sådan skrift men som inte omfattas av bilageregeln (1 kap. 7 § TF) eller databasregeln (1 kap. 9 § YGL) faller in under uttrycket de nya öppna kommunikationsformerna. Det är främst fråga om databaser som är ordnade så att användaren eller annan kan göra införingar som blir tillgängliga för andra användare utan föregående åtgärd från den som driver verksamheten. Exempel på sådana databaser kan vara chatsidor och diskussionsfora. Det kan särskilt noteras att public service företagens Internetverksamhet inte omfattas av pressens självsanering utan faller in under uttrycket de nya öppna kommunikationsformerna eftersom dessa företag inte är representerade i Pressens Samarbetsnämnd.

Något förenklat kan alltså sägas att med uttrycket de nya öppna kommunikationsformerna på Internet avses all masskommunikation på Internet som inte kommer från ett företag som är representerat i Pressens Samarbetsnämnd och masskommunikation på Internet som visserligen kommer från

ett sådant företag men som inte faller in under TF:s bilageregler eller YGL:s databasregel, främst chattsidor och diskussionsfora om de är ordnade så att införingar som användare gör blir direkt tillgängliga för andra användare.

När det gäller begreppet självsanering framgår i avsnitt 1.2 att detta begrepp här används i betydelsen frivillig tillämpning vid publicering på Internet av regler eller metoder som syftar till att motverka att integritetskränkningar, i form av brott enligt brottsbalken eller spridning utan samtycke av personuppgifter eller spridning i strid med pressens publicitetsregler, uppkommer genom publicering.

Vad särskilt gäller pressens självsanering finns en närmare beskrivning i kapitel 4. Det framgår där att verksamheten bedrivs och finansieras av pressens branschorganisationer utan statlig inblandning, att deltagande är frivilligt och att verksamheten grundas på gemensamt överenskomna etiska regler för publicering. Verksamheten syftar till att upprätthålla god publicistisk sed och skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. Det är också viktigt att notera att verksamheten avser granskning *i efterhand* av publicering, huvudsakligen efter anmälan. Granskningen sker alltså efter det att innehållet har gjorts tillgängligt för allmänheten genom publicering. Den granskning som sker före publiceringen sköts av det publicerande företaget.

Det kan kanske hävdas att självsanering för att vara effektiv borde innebära att ett centralt organ granskar material *innan* det görs tillgängligt på Internet eller att självsanering i vart fall borde innebära att ett centralt organ kontinuerligt övervakar vad som publiceras så att oacceptabelt material tas bort strax efter att det gjorts tillgängligt. Ett sådant system är emellertid, som flera aktörer påpekat i sina enkätsvar, inte praktiskt genomförbart. Det är inte möjligt för en central instans att övervaka all publicering ens på den svenska delen av Internet. Det vore knappast heller acceptabelt från yttrandefrihetssynpunkt med ett sådant system eftersom det lätt skulle kunna missbrukas till att tysta åsikter som kunde anses misshagliga. Ett system med ett

organ som gör vägledande uttalanden i efterhand och lämnar åt aktörerna att själva utöva förhandskontroll är däremot helt acceptabelt. Det är alltså huruvida ett sådant system behövs som här övervägs.

Vid övervägandena i det följande förutsätts också att självsaneringssystemet skulle innebära bl.a. att de deltagande branschaktörerna gemensamt beslutat om etiska regler för publicering på Internet med bestämmelser om vilket innehåll som skall anses otillåtet. Det förutsätts även att prövning i självsaneringsorganet skulle ske huvudsakligen efter anmälan. Detta innebär att branschaktörernas och de enskilda användarnas uppmärksamhet på överträdelser inte skulle minska i betydelse. Självsaneringen skulle fortfarande ”bygga på många ögon”. Även abuseavdelningarnas arbete skulle alltså vara lika viktigt.

Det måste här uppmärksammas att Internetverksamhet ofta innebär att en aktör möjliggör för någon annan att publicera eget material, t.ex. genom deltagande i diskussion på en chattsida eller genom skapande av en egen hemsida på ett webbhotell. Man kan därför tänka sig att självsaneringssystemet också skulle innefatta t.ex. bestämmelser om vilket ansvar olika typer av aktörer skall ta för olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. sådant som kommer från enskilda användare, som ett inlägg i en chatt, vad som bör krävas av olika aktörer i fråga om uppsikt över olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. enskilda användares publicering, och vad som bör krävas i fråga om åtgärder mot material när det är brottsligt eller annars otillåtet. Jag vill dock framhålla att jag anser att det skulle vara av värde även med ett system som inte skulle omfatta alla kommunikationsformer utan, i likhet med pressens självsaneringsverksamhet avseende Internet, endast omfatta databaser där enbart den som driver verksamheten kan ändra innehållet. En sådan databas kan t.ex. vara ett diskussionsforum där inlägg från användare inte blir tillgängliga för andra användare direkt utan först efter en åtgärd från den som driver verksamheten.

Om en självsaneringsverksamhet skulle inrättas skulle den huvudsakliga skillnaden gentemot dagens förhållanden bli att det skulle finnas riktlinjer för Internetaktörerna genom gemensamt inom Internetbranschen beslutade etiska regler för publicering och att självsaneringsorganet genom sina avgöranden skulle ge närmare vägledning till aktörerna i frågor rörande publicering på Internet. Reglerna och vägledningen skulle gälla vilket innehåll som skulle anses otillåtet och kanske även vilket ansvar olika typer av aktörer skall ta för olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. sådant som kommer från enskilda användare, som ett inlägg i en chatt, vad som bör krävas av olika aktörer i fråga om uppsikt över olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. enskilda användares publicering, och vad som bör krävas i fråga om åtgärder mot material när det är brottsligt eller annars otillåtet. Självsaneringsverksamheten skulle också innebära att den som kränkts genom publicering skulle få ett slags upprättelse i de fall den ansvarige aktören skulle klandras av självsaneringsorganet och vara skyldig att publicera klandret.

I avsnitt 6.2.2 nedan finns min bedömning av om det, för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet, behövs ett självsaneringssystem med de huvuddrag som nu skisserats och i avsnitt 6.3 behandlas frågan om det finns möjligheter för en sådan självsanerande verksamhet att växa fram och verka. I dessa avsnitt anges också närmare hur en självsaneringsverksamhet skulle kunna utformas och vilka uppgifter den skulle kunna fullgöra.

6.2.2 Bedömning

Frågan om det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet behövs något som liknar den självsanerande verksamhet som tidningarna bedriver måste, som nämnts i avsnitt 1.4, bedömas bl.a. mot bakgrund av förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet, skyddet i lag och

grundlag mot integritetskränkningar genom spridning av material på Internet och i vilken mån det redan förekommer självsanering och andra former av integritetsskydd på den svenska delen av Internet.

Vad gäller förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet står det, som framgått i kapitel 2, klart att sådana kränkningar förekommer i inte obetydlig omfattning. Man kan också utgå från att kränkningarna oftast förekommer i fora där användaren själv kan föra in material så att det blir direkt tillgängligt för andra användare utan föregående åtgärd av den som driver verksamheten, t.ex. på chattsidor och vissa diskussionsfora. Förekomsten av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet är enligt min mening inte så liten att man redan av det skälet kan dra slutsatsen att det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet inte behövs en självsanering liknande den som pressen bedriver.

Skyddet i lag och grundlag mot integritetskränkningar genom spridning av material på Internet behandlas i kapitel 3. Där framgår bl.a. att för icke grundlagsskyddad kommunikation på Internet finns ett integritetsskydd i form av brottsbalkens straffstadganden om olaga hot, förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och brott mot tystnadsplikt, i form av PuL:s regler, främst kravet på samtycke för spridning av personuppgift, och i form av reglerna i lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) om skyldighet att hålla uppsikt över anslagstavlan, i vart fall en gång per vecka eller genom upprättande av en "klagomur", och om skyldighet att ta bort vissa uppenbart lagstridiga meddelanden.

När en Internetkommunikation faller under TF eller YGL utgörs lagskyddet mot integritetskränkningar huvudsakligen av de i grundlagarna upptagna tryck- och yttrandefrihetsbrotten förtal, förolämpning, hets mot folkgrupp, olaga hot, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak, brott mot medborgerlig frihet och vissa fall av uppsåtligt offentliggörande av allmän handling eller uppgift som är sekretessbelagd. Tillämpning av PuL är då

utesluten (utom såvitt avser bestämmelserna om säkerhet i den mån de inte strider mot grundlagsskyddet) liksom tillämpning av BBS-lagen. För sådan kommunikation gäller alltså inte PuL:s krav på samtycke för spridning av personuppgift och inte heller BBS-lagens krav på uppsikt och borttagande av vissa uppenbart brottsliga yttranden.

De fall då grundlagsskydd för Internetkommunikation föreligger och tillämpning av PuL och BBS-lagen därför är utesluten, är för det första när överföringen startas av den som tillhandahåller innehållet, t.ex. vid e-post, om innehållet samtidigt sänds till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar (första meningen i huvudregeln om radioprogram), för det andra vid tillhandahållande ur en databas av direktsändningar och uppspelningar av tidigare inspelningar vid tider som sändaren bestämmer (andra meningen i huvudregeln) och, för det tredje, när information tillhandahålls allmänheten ur en databas genom traditionell databasverksamhet, print on demand eller pushteknik, om databasens innehåll endast kan ändras av den som driver verksamheten samt den som driver verksamheten är en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå eller har utgivningsbevis för verksamheten (första och andra stycket i databasregeln).

PuL gäller inte heller för en behandling av personuppgifter som sker "uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande". I det s.k. Ramsbro-målet (se avsnitt 3.2.2) har HD gett detta uttryck en vid tolkning och ansett att en privatperson som upprättat en hemsida om bankkrisen och där publicerat personuppgifter fick anses ha behandlat uppgifterna uteslutande för journalistiskt ändamål varför PuL:s straffbestämmelse inte var tillämplig.

I fråga om det lagliga skyddet mot integritetskränkningar på Internet kan alltså konstateras att PuL:s krav på samtycke för spridning av personuppgift inte gäller för grundlagsskyddad

kommunikation. Kravet på samtycke gäller inte heller när icke grundlagsskyddad kommunikation kan anses falla under undantaget från PuL för behandling som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Det kan alltså för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet finnas behov av regler liknande dem i pressens publicitetsregler om att man skall noga överväga namnpublicering och publicitet som kan kränka privatlivets helgd och avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning. (SR, SvT, UR och Radioutgivareföreningen har anslutit sig till pressens etikregler varför de nämnda reglerna redan gäller i deras Internetverksamhet. Deras Internetverksamhet kan dock inte prövas av PO/PON [de ingår inte i Pressens Samarbetsnämnd] eller av Granskningsnämnden för radio och TV [se under etableringsfrihet i avsnitt 3.3.2].)

Behovet av sådana regler understryks av att grundlagsskydd för databasverksamhet numera även kan uppnås av andra än massmedieföretag genom ansökan om utgivningsbevis och att undantaget från PuL för behandling som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande har getts en vid tolkning i Ramsbro-målet och ansetts tillämpligt på en privatpersons publicering av personuppgifter på en hemsida om bankkrisen. Det finns alltså nu stora möjligheter för även andra än massmedieföretag och journalister, t.ex. privatpersoner, att publicera material på Internet utan att PuL är tillämplig. När grundlagsreglerna är tillämpliga är inte heller andra regler i vanlig lag tillämpliga i den mån de strider mot grundlagen. I fråga om straffstadgandena i brottsbalken måste dock observeras att brottskatalogen i TF upptar alla de brottsbalksbrott som i denna PM angetts som exempel på integritetskränkningar genom publicering på Internet (se avsnitt 1.2) – utom barnpornografibrott som alltid faller under brottsbalken – och att det för att utgivningsbevis skall utfärdas enligt de nya grundlagsreglerna krävs bl.a. att en utgivare utsetts och anmälts. Detta innebär att när grundlagsskydd gäller finns

det också någon som kan hållas straffrättsligt ansvarig för eventuella yttrandefrihetsbrott i databasen. Grundlagsskydd kan därför innebära att verksamheten blir mera åtkomlig för strafflagstiftningen än om grundlagsskydd inte förelegat. PuL och andra regler i vanlig lag gäller emellertid inte. Det är också naturligtvis rent allmänt så att lagregler, när de är tillämpliga, inte förhindrar integritetskränkande publicering utan endast motverkar sådan publicering genom sin normbildande och avskräckande verkan.

De nu angivna förhållandena innebär att det befintliga lagskyddet mot integritetskränkningar inte i sig betyder att det för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet saknas behov av en självsanering liknande den som pressen bedriver.

Förekomsten av självsanering för de nya öppna kommunikationsformerna på den svenska delen av Internet behandlas i kapitel 5. Där framgår att de stora aktörerna på den svenska delen av Internet kräver att användaren respekterar gällande lag när han publicerar information genom användning av aktörens nät eller tjänst och att aktörerna även ställer ytterligare krav på uppförande och innehåll, t.ex. vad gäller språk. Det kan antas att aktörerna själva också rättar sig efter dessa regler vid publicering av eget material. De stora aktörer som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, förbehåller sig i sina villkor rätten att stänga av tjänsten vid brott mot reglerna. Oftast förbehåller sig aktörerna även rätten att ta bort material som strider mot bestämmelserna. Aktörerna använder sig av dessa möjligheter. Samtliga stora aktörer, som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, utövar tillsyn över innehållet genom en abusefunktion. Drygt hälften av dessa aktörer utövar tillsyn över innehållet även på andra sätt, t.ex. genom moderatorer, stickprovskontroller och nyckelordsfilter. Det förekommer också verksamhet av betydelse för självsanering i form av samarbete mellan de svenska Internetoperatörernas abuseavdelningar och i form av kontakter mellan Internetoperatörer, Rikskriminalpolisen och Rädda Barnen. Det finns

även regler och tekniska metoder för att motverka publicering av personuppgifter utan samtycke.

De stora aktörerna på den svenska delen av Internet har alltså likartade regler för innehåll och uppförande på Internet och de har övervakning genom en abusefunktion, ibland även på andra sätt. Det finns också tekniska metoder för att motverka integritetskränkningar genom publicering och det förekommer visst samarbete mellan aktörerna sinsemellan och mellan aktörer och bl.a. Rikskriminalpolisen. Man kan alltså konstatera att det pågår ett medvetet och på många håll ambitiöst arbete med frågor som rör innehåll och integritetsskydd på Internet. Trots detta står det klart att integritetskränkningar förekommer i inte obetydlig omfattning på den svenska delen av Internet. Inte heller den nu förekommande självsaneringen kan alltså i sig anses innebära att det saknas behov av en självsanering liknande den som pressen bedriver.

Av det hittills sagda framgår således att varken omfattningen av integritetskränkningar på den svenska delen av Internet, skyddet i lag och grundlag mot sådana kränkningar eller den redan förekommande självsaneringen innebär att det, för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet, saknas behov av en självsanering liknande den som pressen bedriver. I stället talar den omständigheten att integritetskränkningar förekommer i inte obetydlig omfattning på den svenska delen av Internet för att det finns behov av en sådan självsanering. Detsamma gäller det förhållandet att det numera finns stora möjligheter för även andra än massmedieföretag och journalister, t.ex. privatpersoner, att publicera material på Internet utan att PuL eller andra regler i vanlig lag, t.ex. BBS-lagen, gäller för publiceringen. Detta kan leda till en ökning av antalet integritetskränkningar på Internet. Det finns också andra omständigheter som talar för att det finns ett behov av självsanering liknande den som pressen bedriver.

Till en början kan noteras att publicering på Internet väsentligt skiljer sig från publicering i de traditionella medierna press, radio och TV. I de traditionella medierna framställs innehållet huvudsakligen av personer med publicistisk bakgrund

med kännedom om de pressetiska reglerna, t.ex. yrkesutbildade journalister, och publiceringen sker enligt fastlagda beslutsrutiner där den ansvarige utgivaren ytterst svarar för innehållet. Många av de stora siterna på den svenska delen av Internet drivs visserligen av traditionella medieföretag eller har nära band till sådana medieföretag, t.ex. Aftonbladet, Expressen, Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, SvT och TV 4, och på dessa siter torde publicering oftast ske efter samma kriterier som i det traditionella mediet. Flera av dem omfattas också av pressens självsanering. En stor del av siterna på den svenska delen av Internet drivs emellertid av aktörer som inte har traditionellt publicistisk bakgrund. Hos dessa aktörer torde det inte i lika hög grad som hos medieföretagen finnas sådana traditioner, regler och rutiner som motverkar integritetskränkningar genom publicering. Detta talar för att det behövs en självsanering liknande den som pressen bedriver.

Till detta kommer att Internetverksamhet ofta innebär att en aktör möjliggör för någon annan att publicera material, t.ex. genom deltagande i diskussion på en chatsida. Detta är vanligt på Internet och kan närmast jämföras med en papperstidnings insändarsida. De väsentliga skillnaderna föreligger dock att en site på Internet kan inrättas så att den enskildes material direkt blir tillgängligt för andra användare utan att den som driver siten först tar del av materialet eller vidtar någon åtgärd och att det kan vara fråga om mycket stora mängder material som publiceras genom nyttjande av aktörens tjänst. På Internet kan publicerat material också snabbt och enkelt ändras, vidarespridas och användas av andra än den ursprunglige upphovsmannen. Materialet kan också nå en mycket stor publik. Det finns alltså ofta en risk för integritetskränkningar på nätet och följderna av en kränkning kan bli omfattande. Även dessa förhållanden talar enligt min mening för att det finns behov av en sådan normbildning och vägledning i fråga om innehåll och uppsikt över innehåll som en självsanering liknande pressens kan ge.

Man kan, som nämnts, utgå från att de flesta integritetskränkningarna på Internet förekommer i fora där användaren

själv kan föra in material. Det är också så att Internetverksamhet ofta är både tekniskt och organisatoriskt komplex och rymmer juridiskt komplicerade frågor. Det kan t.ex. vara svårt att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller om t.ex. PuL eller BBS-lagen är tillämpliga. Det torde därför hos aktörerna i Internetbranschen finnas ett behov av vägledning i fråga om vilket ansvar olika typer av aktörer skall ta för olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. sådant som kommer från enskilda användare, samt vad som bör krävas av olika aktörer i fråga om uppsikt över olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. enskilda användares publicering t.ex. på chattsidor, och i fråga om åtgärder mot material när det är brottsligt eller annars oacceptabelt. Sådan vägledning skulle, som nämnts, kunna erhållas från ett självsaneringsorgan för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet. I gemensamma regler skulle dessa frågor kunna behandlas och det skulle också kunna anges t.ex. hur uppsikt över en chatsida kan vara organiserad för att fylla de överenskomna kraven. Självsaneringsorganet skulle genom sina avgöranden närmare precisera reglernas innebörd.

På grund av den höga graden av komplexitet hos Internetverksamhet torde det även finnas behov av en instans att diskutera andra rättsliga aspekter på sådan verksamhet med. Ett organ av det slag som här diskuteras skulle kunna fylla också en sådan funktion.

De stora aktörerna Eniro och LunarWorks har angett att de anser att det behövs något som liknar pressens självsanering och framhållit behovet av tydliga riktlinjer för Internetverksamhet. Även Spray har angett att man anser att en sådan verksamhet kan vara av intresse beroende på hur den utformas och framhållt behovet av vägledning, behovet av riktlinjer angående vilket ansvar man har för innehåll på Internet och behovet av en oberoende institution att rådfråga vid svårlösta problem. Också andra aktörer har angett att de är positiva till en sådan verksamhet. Det finns alltså stora aktörer som anser att det, för

de nya öppna kommunikationsformerna på Internet, finns behov av något som liknar pressens självsanering.

Det måste också uppmärksammas att det inte sällan rapporteras i medierna om olaga hot, barnpornografi, hets mot folkgrupp och annat brottsligt innehåll på Internet. Det står enligt min mening klart att det finns en oro hos allmänheten i fråga om innehållet på Internet och nätets utveckling och användning. Man kan därför inte utesluta att de krav på skärpt lagstiftning som ibland framförs får ökat stöd. Enligt min mening är emellertid självsanering att föredra framför lagstiftning. Regler som ligger till grund för självsanering är mera flexibla än lagregler och kan lättare anpassas till ändrade förhållanden. Detta har särskild betydelse när det är fråga om Internet som ju undergår en ständig förändring och utveckling, inte minst i tekniskt avseende. Min bedömning är att ett självsaneringsorgan för de nya öppna kommunikationsformerna på Internet skulle mottas positivt av allmänheten och göra krav på skärpt lagstiftning mindre motiverade. En självsaneringsverksamhet skulle också öka förtroendet för Internetverksamhet och särskilt för de deltagande aktörerna. Även de nu nämnda förhållandena talar för inrättandet av en självsanering liknande den som pressen bedriver.

Ett självsaneringsorgan skulle också kunna fylla en speciell funktion med anknytning till den tekniska utvecklingen på Internet. Det är visserligen så att branschaktörerna noggrant följer denna utveckling men det borde ändå enligt min mening vara värdefullt om ett organ för branschens räkning särskilt kunde följa den utveckling som rör tekniker för uppsikt över och åtgärder mot otillåtet innehåll. Också en sådan uppgift skulle kunna fullgöras av ett självsaneringsorgan av den typ som här diskuteras. Organet skulle kunna följa utvecklingen mot bakgrund av de gemensamt beslutade reglerna och informera aktörerna om nya tekniker och vilken betydelse de kan ha i förhållande till tillämpning av reglerna.

Det kan här slutligen även noteras att Datainspektionen bedriver utbildnings- och informationsverksamhet rörande PuL.

Den verksamheten täcker emellertid inte de problem som nu diskuteras eftersom det här bl.a. gäller verksamhet utanför PuL:s tillämpningsområde och motverkande av andra kränkningar än sådana som består i brott mot PuL, t.ex. brott enligt brottsbalken som olaga hot m.fl. Inte heller andra myndigheters verksamhet täcker de här diskuterade problemen. Det är alltså knappast tillräckligt att befintliga myndigheter tar sitt ansvar för Internetverksamhet inom deras ämnesområde för att man skall komma till rätta med problem rörande integritetskränkningar på nätet.

Min samlade bedömning blir att det finns behov av att Internetbranschens aktörer gemensamt beslutar om etikregler rörande publicering på Internet och, för de nya öppna kommunikationsformerna, inrättar något som liknar pressens självsanering, dvs. ett centralt organ som i efterhand prövar om publicering står i överensstämmelse med de gemensamt överenskomna reglerna. Reglerna bör bl.a. behandla frågan om vilket material som skall vara otillåtet, vilket ansvar olika aktörer skall ta för olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. sådant som kommer från enskilda användare, samt vad som bör krävas av olika aktörer i fråga om uppsikt över olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. enskilda användares publicering, t.ex. på chattsidor, och i fråga om åtgärder mot material när det är otillåtet. Organet bör också bevaka den tekniska utvecklingen ifråga om uppsikt över innehåll och åtgärder mot otillåtet innehåll samt vara diskussionspartner till aktörerna i fråga om rättsliga aspekter på Internetverksamhet och i fråga om hur man kan inrätta sin verksamhet när det gäller uppsikt över innehåll och åtgärder mot otillåtet innehåll.

Avslutningsvis vill jag framhålla att trots att inget hindrar att aktörerna genom frivilliga regler åtar sig ett längre gående ansvar, t.ex. vad gäller uppsikt över chattsidor, än vad som följer av gällande lagstiftning, är det av hänsyn till yttrandefriheten viktigt att man är återhållsam när det gäller att gå utöver gällande lag i fråga om vilket innehåll som skall vara otillåtet.

6.3 Finns det möjligheter för en sådan själv-sanerande verksamhet att växa fram och verka?

I avsnitt 4.5.2 behandlas vilka faktorer som varit viktiga för framväxten av pressens självsanering. Det framgår där att samhällsdebatten och hot om lagstiftning om inskränkningar i mediernas frihet varit sådana faktorer liksom den pressideologiska grundsyn som funnits bland de svenska tidningarna. En annan faktor av stor betydelse är att aktörerna inom tidningsbranschen varit organiserade i ett antal starka organisationer med hög grad av anslutning. Det har också varit viktigt att Publicistklubben skapat goda förutsättningar för framväxten av självsaneringsverksamheten genom att klubben varit en plattform för hela pressen och inte representerat arbetsgivar- eller arbetstagarintressen utan publiciteten som sådan.

När det gäller den svenska delen av Internet kan konstateras att nätoperatörerna och innehålls- och tjänsteleverantörerna är en betydligt mera heterogen grupp än aktörerna inom pressbranschen. Många Internetaktörer har inte heller någon traditionellt publicistisk bakgrund. Dessa förhållanden talar för att det finns sämre förutsättningar för framväxt av en självsaneringsverksamhet inom Internetbranschen. Även den omständigheten att aktörernas tjänster ofta innebär en möjlighet för andra att publicera material och att det kan vara fråga om stora mängder material som aktörens tjänst gör det möjligt att publicera kan verka i denna riktning.

Samtidigt kan dock noteras att det också finns positiva faktorer. Det pågår ju som nämnts inom branschen ett medvetet och på många håll ambitiöst arbete med frågor rörande innehåll och integritetsskydd på nätet. Det finns alltså ett intresse för och en medvetenhet om dessa frågor. Det är också så att det finns sammanslutningar som organiserar, visserligen inte alla men dock många, viktiga Internetaktörer, t.ex. Svenska IT-företagens organisation (IT-företagen) och Branschföreningen för innehålls- och tjänsteleverantörer på onlinemarknaden i Sverige (BitoS). Det finns även andra fora där viktiga aktörer träffas och

utbyter erfarenheter (se avsnitt 5.2.2). Man kan alltså konstatera att det finns organ eller fora som borde kunna ta itu med frågan om inrättande av en självsaneringsverksamhet. När det gäller sådant material som publiceras genom användning av någon annans tjänst, t.ex. en enskild användares hemsida på ett webbhotell eller ett inlägg på en chatsida, är det också, som framgått tidigare, enligt min mening så att självsaneringsreglerna inte kan innebära att ett centralt organ skall kontrollera materialet innan det görs tillgängligt. Reglerna bör i stället utformas så att de bl.a. anger vilket ansvar olika typer av aktörer skall ta för olika typer av kommunikationsformer och material, hur tjänstetillhandahållarens uppsikt bör vara organiserad och hur snabbt ett otillåtet meddelande bör tas bort efter att det upptäckts. Med hänsyn till dessa förhållanden anser jag att det borde vara möjligt för viktiga aktörer inom branschen att inrätta en självsaneringsverksamhet för Internet liknande den som pressen bedriver.

Huruvida detta också kommer att ske är svårt att bedöma. Frågan är om tillräcklig motivation uppkommer inom branschen och om man bedömer att nyttan med en sådan verksamhet uppväger kostnaderna.

Som framgått i avsnitt 6.1, har de stora aktörerna Eniro och LunarWorks angett att de anser att det behövs något som liknar pressens självsanering och Spray har angett att man anser att en sådan verksamhet kan vara av intresse. Också andra aktörer har angett att de är positiva till en sådan verksamhet. Det finns emellertid också de som anser att en självsaneringsverksamhet i form av ett centralt organ inte bör inrättas. Motivationen att inleda arbetet med att inrätta en självsanerande verksamhet skulle med säkerhet öka om lagstiftning om inskränkning i mediernas frihet aktualiserades. Sådan lagstiftning är emellertid inte aktuell, i vart fall inte för närvarande. Det är troligt att motivationen också skulle öka om frågor rörande Internet skulle få större uppmärksamhet i samhällsdebatten. Det kan t.ex. noteras att när media i januari 2003 uppmärksammade händelser i Trelleborg där unga flickor via TV 3:s Internetsite fått kontakt

med män som de haft sexuell umgänge med, uttalade TV 3:s vd snabbt i radio och TV att företaget skall inrätta ett etiskt råd tillsammans med andra ägare till ungdomssidor på Internet. Enligt uppgifter från TV 3 i slutet av januari 2003 har ett möte angående frågan hållits mellan TV 3, Lunarstorm, Msn och Aftonbladet och arbetet fortsätter. Möjligen kan det nyligen inledda informations- och utbildningsarbetet inom SAFT-projektet (se under BitoS i avsnitt 5.2.1) också bidra till en ökad uppmärksamhet i samhällsdebatten på frågor om innehåll på Internet. I övrigt är det svårt att förutse något som kommer att öka motivationen. Om frågor rörande innehåll på Internet av någon anledning skulle få ökad uppmärksamhet i debatten är det emellertid enligt min mening möjligt att branschens aktörer på allvar börjar diskutera inrättandet av en självsanering.

En eventuell självsaneringsverksamhet skulle inte komma att omfatta alla som publicerar innehåll på nätet eller som gör detta möjligt. Deltagande är ju frivilligt och en sådan nät-, tjänste- eller innehållsleverantör eller enskild användare som inte vill underkasta sig självsaneringen skulle naturligtvis hålla sig utanför systemet. En självsaneringsverksamhet skulle troligen också enbart omfatta den svenska delen av Internet. Med hänsyn till detta kan det kanske hävdas att en sådan självsaneringsverksamhet skulle vara meningslös. Jag anser emellertid att den omständigheten att en självsaneringsverksamhet av det slag som här diskuteras inte kan lösa *alla* problem rörande integritetskränkningar på Internet inte innebär att den skulle sakna värde. Den skulle enligt min mening vara värdefull trots dessa begränsningar.

Frågan hur en självsaneringsverksamhet för Internet närmare borde utformas för att ha förutsättningar att verka har redan i viss mån behandlats i avsnitt 6.2.1 och 6.2.2. Som framgått där anser jag att den borde kunna utformas efter förebild av pressbranschens självsaneringsverksamhet avseende Internet. Det måste dock noteras att pressens självsaneringsverksamhet inte omfattar databaser där någon annan än den som driver verksamheten kan ändra i innehållet. Den omfattar alltså inte

t.ex. omodererade chattsidor. Jag menar dock, som redan angetts, att även en självsaneringsverksamhet med en sådan begränsning skulle vara värdefull. Värdet av verksamheten skulle emellertid vara ännu större om den också omfattade Internetverksamhet som innebär att en aktör möjliggör för någon annan att direkt göra material tillgängligt för andra användare. Verksamheten kunde innefatta, förutom regler om vilket innehåll som skulle vara otillåtet, också regler om t.ex. vilket ansvar olika typer av aktörer har för olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. sådant som kommer från enskilda användare, som ett inlägg i en chatt, regler om vad som bör krävas av olika aktörer i fråga om uppsikt över olika typer av kommunikationsformer och material, bl.a. enskilda användares publicering och regler om vad som bör krävas i fråga om åtgärder mot material när det är brottsligt eller annars otillåtet. Jag anser att det är en verksamhet av detta slag som bör eftersträvas.

Vid utformningen av systemet är det naturligtvis viktigt att självsaneringsorganet får en sådan sammansättning att det kan vinna både aktörernas och allmänhetens förtroende. För detta torde krävas att organet innefattar såväl publicistisk och teknisk som juridisk kompetens samt att både allmänheten och olika slag av Internetaktörer finns representerade.

När det gäller bestämmelserna om sanktioner för den som bryter mot självsaneringsreglerna är det enligt min mening väsentligt att sanktionen både blir kännbar för aktören och innebär en form av upprättelse för den som drabbats av kränkningen. Det kan därför finnas anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt föreskrifter om på vilket sätt ett klandrande uttalande från självsaneringsorganet skall offentliggöras för att det säkrast möjligt skall komma till allmänhetens kännedom.

Avslutningsvis skall här kort beröras den Internetverksamhet som drivs av public service företagen (SR, SvT och UR) och TV 4, dvs. företag som bedriver etersänd radio- och TV-verksamhet med tillstånd av regeringen. Som framgått i det föregående omfattas den Internetverksamheten inte av pressens

självsanerande verksamhet avseende Internet (företagen är inte representerade i Pressens Samarbetsnämnd) och Granskningsnämnden för radio och TV granskar den inte eftersom trådsändningar inte omfattas av tillståndsplikt och villkoren i sändningstillstånden således inte kan gälla för Internet-verksamhet (se avsnitt 3.3.2).

Företagen har uppgett att det inte finns behov för dem att delta i någon självsaneringsverksamhet (se avsnitt 6.1) eftersom de på sin Internetverksamhet frivilligt tillämpar samma regler och villkor som enligt YGL, radio- och TV-lagen och sändningstillstånden gäller för radio- och TV-verksamheten. Detta är i linje med regeringens uttalande i prop. 2000/01:94 (s. 30) om att de villkor som gäller för public service-verksamheten bör tillämpas oavsett distributionsform. Företagen tillämpar också de pressetiska reglerna i den mån de inte strider mot de nämnda lagreglerna och villkoren. Det har också framförts synpunkter som går ut på att eftersom det material som publiceras i företagens Internetverksamhet delvis är detsamma som innehållet i radio- och TV-programmen – ett TV-program kan t.ex. tillhandahållas samtidigt i etersändning och via nätet – skulle ett deltagande i en självsaneringsverksamhet för Internet innebära att samma innehåll kom att bedömas i två organ och utifrån olika regelverk.

De nu nämnda förhållandena gör att det kan ställa sig svårt för dessa företag att delta i en självsaneringsverksamhet för Internet. Man skulle eventuellt kunna lösa problemet genom en regel om att självsaneringsorganet inte prövar sådant material som också publicerats som ett traditionellt radio- eller TV-program. Det kan här också nämnas att det kan ligga nära till hands att hävda att Granskningsnämnden för radio och TV borde få i uppgift enligt lag att granska också de nu diskuterade företagens Internetverksamhet. Eftersom det råder en grundlagsfäst etableringsfrihet för trådsändningar skulle det dock krävas grundlagsändringar för att sändningstillståndens villkor skulle utvidgas till att gälla också Internetverksamheten. Det är enligt

min mening inte klart att en så ingripande åtgärd med avseende på etableringsfriheten är motiverad.