

2016-12-19

Dnr SU 1.1.3-3189-16

Henric Hertzman
Fakultetskanslichef

Områdesnämnden för humanvetenskap

Yttrande över betänkandet *Ändrade mediegrundlagar* (SOU 2016:58)

Stockholms universitet har anmodats yttra sig över rubricerat betänkande. Humanistiska fakultetsnämnden, som har uppdragits att avge förslag till yttrande, har, efter hörande av Institutionen för mediastudier, följande att anföra över Mediegrundlagskommitténs betänkande om ändringar yttrandefrihetsgrundlagarna, tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt i tillämpningslagen.

III. Språk och struktur i TF och YGL

Yttrandefrihetsgrundlagarna är detaljerade och till del svårtillgängliga. Detaljnivån är ofrånkomlig eftersom Sverige inte bara allmänt vill säkerställa yttrandefriheten på grundlagsnivå utan även just i detalj ange begränsningar och vilka ingripanden samhället får respektive inte får göra. Att avlasta TF/YGL detaljer och lägga dessa i vanlig lag måste göras med yttersta varsamhet så att ingen av grundbultarna i regleringen rubbas.

Mediegrundlagskommittén vill flytta ett antal bestämmelser av mer formell karaktär till tillämpningslagen bland annat vad gäller utgivningsbevis. Vi har inget att invända mot denna nedflyttning. Däremot borde kommittén ha övervägt om inte vissa detaljbestämmelser som saknar funktion och i praktiken inte spelar någon roll kunnat tas bort helt och hållet, t.ex. vad gäller kravet på att lämna och hålla en utgivningsplan för en skrift uppdaterad.

Humanistiska fakultetsnämnden välkomnar också att kommittén föreslår att bestämmelserna får rubriker och att vissa idag tunga och lite kvistiga paragrafer delas upp på flera samt införandet av punktuppställningar i vissa bestämmelser. Det kan i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om inte ytterligare en rubriknivå kan införas i den så kallade brottskatalogen för att tydligare markera vilka brott som riktas mot enskilda respektive mot samhället.

Det är också positivt att kommittén ändrar vissa begrepp för att göra lagen tydligare och klä bestämmelserna i en modernare språkdräkt. Det har inom detta remissförfarande inte varit möjligt att närläsa varje ändring för att pröva om de innebär en ändring eller förskjutning även i sak. Faran med att det som man tror och anser endast är en språklig ändring åskådliggörs även efter en mer ytlig läsning. Vi vill här rikta uppmärksamhet på bestämmelsen i TF vad gäller konfiskation av skrifter som fällts i ett tryckfrihetsmål. Kommitténs ändringsförslag i 7 kap. 26 § innebär att dagens stadgande om att endast plåtar och annan utrustning som använts

Humanistiska fakultetsnämnden

för framställning av *den konfiskerade skriften* får förstöras tas bort. Denna specifikation över vilket material som får förstöras bör för att undvika att bestämmelsen får större verkan än avsett kvarstå i bestämmelsen.

Kommittén förordar att där det i TF/YGL anges att rättigheterna tillkommer *svenska medborgare* ersätts med *var och en*. Därmed skapas enhetlighet med regeringsformens rättighetsstadganden. Förändringen är positiv genom att ange att utgångspunkten och huvudregeln är att rättigheterna tillkommer just *var och en* oavsett medborgarskap. Samtidigt öppnar kommittén för att icke svenska medborgares rättigheter ska kunna begränsas genom vanlig lag. Det kan sägas utgöra den logiska motsatsen till dagens regel att det genom lag är möjligt att ge utlänningar samma rättigheter som svenska medborgare.

Den föreslagna begränsningen i YGL 12 kap. 3 § och TF 14 kap. 5 § motiveras inte närmare eftersom den i realiteten inte ändrar något i sak. Men om lagstiftaren skulle använda denna öppning i TF/YGL för att begränsa utländska medborgares tillgång till allmänna handlingar skulle det komma i konflikt med TF 2 kap. 18 § om rätten för den som begär ut en allmän handling att vara anonym. En begränsning av utländska medborgares rätt att få del av handlingar skulle därmed i praktiken innebära att myndigheterna måste ställa frågor och kräva att den som begär ut en handling styrker att han eller hon är svensk medborgare och därmed hävs anonymitetsrätten.

Enligt vår uppfattning kan och bör denna inskränkning av rättigheterna pareras genom att det i TF/YGL görs ett tillägg som undantar bestämmelserna i TF 2 kap. från begränsningsmöjligheten. Det enskilda intresset eller samhällsintresset som kan finnas för att utländska medborgare inte ska få del av vissa handlingar kan med fog anses bära gälla även svenska medborgare. Kravet på motiverad sekretess för att skydda skyddsvärda uppgifter tillgodoses av sekretessbestämmelserna i OSL.

IV. En översyn av databasregeln

Vi delar kommittén slutsats att det automatiska skyddet för databaser inte bör utvidgas. Det finns som kommittén säger (s. 274) verksamheter som drivs professionellt vad gäller opinionsbildning och nyheter enbart via webbpubliceringar och som i sig får anses ha samma skyddsvärde som etablerade medier som driver sin verksamhet både i tryck och på webben. Problemet är att tydligt avgränsa denna krets. Möjligheten att med frivilligt utgivningsbevis få skydd av TF/YGL är tillräckligt för att tillgodose möjligheten att få TF/YGL skydd. Det sagda visar den betydelse som möjligheten har att få utgivningsbevis för en webbplats (databas).

Läsarkommentarer en viktig del av samhällsdebatten och den fria åsiktsbildningen. Denna interaktivitet på nätet utgör en fortsättning och utveckling av tidningarnas traditionella insändarsidor. Det är därför viktigt att lagstiftningen samtidigt som ensamansvaret upprätthålls inte hindrar eller försvårar läsarnas möjligheter att kommentera händelser och värderingar. En sådan försvärande omständighet är att det råder viss osäkerhet om YGL:s

skydd bortfaller för hela verksamheten om läskommentarer som inte godkänts av utgivaren publiceras i anslutning till t.ex. en nyhetsartikel. Det klargörande som kommittén föreslår (s. 323) bör därför genomföras.

13 Preskriptionsregler och ansvar för databaser

Yttranden som sprids i böcker, dagstidningar, radio- och tv samt tekniska upptagningar preskriberas efter sex eller tolv månader räknat från offentliggörandet. Grundtanken är att ett yttrande ska bedömas av sin samtid enligt de bestämmelser och regler som gällde vid offentliggörandet. Samhället ska inte kunna ingripa i efterhand när t.ex. samhällssituationen förändrats eller ändring i gällande rätt införts. En annan tanke med de relativt korta preskriptionstiderna är att det är den som fattat beslutet om publiceringen som ska hålla straffrättsligt ansvarig.

Men när det gäller webbpubliceringar (databaser) inträder preskription först sex månader efter att ett yttrande tagits bort. Det innebär att publiceringar som en utgivare fattat beslut om för kanske 10 – 15 år sedan blir dagens utgivare ansvarig för, fenomenet har döpts till ”arvssynd” i tidningskretsar. Med tanke på att medieföretagen idag har webbpubliceringar som sin huvudkanal handlar det i många fall om 100 000-tals publiceringar per år.

Kommittén skisserar på två alternativa lösningar på det som inte bara utgör ett problem för utgivarna utan framför allt för yttrandefriheten och tilliten till lagstiftningen. Det alternativ kommitténs majoritet fastnat för är att en utgivare endast ska kunna hållas straffrättsligt ansvarig för yttranden som publicerats de senaste tolv månaderna. För äldre yttranden ska straffansvaret falla om utgivaren plockar bort yttrandet efter att han eller hon uppmärksammats på det. Däremot ska det även i fortsättningen vara möjligt för enskilda om de anser sig utsatta för förtal att väcka enskilt åtal och kräva skadestånd av den som driver verksamheten.

Kommitténs förslag får ses som ett steg framåt. Men det är inte tillräckligt. Som kommittén beskriver (s. 372 och bilaga 5) är erfarenheterna från andra länder goda när det gäller att låta preskriptionstiden börjar löpa från offentliggörandet även för webbpubliceringar. Införandet av en preskriptionstid räknat från publiceringen skulle ge en enhetlighet vad gäller ansvaret för alla medier som faller in under yttrandefrihetsregleringen och tillgodose intresset att ett yttrande ska bedömas av sin samtid. Införandet av en så kallad ”single publication rule” skulle visserligen begränsa staten och enskildas möjlighet att hålla en utgivare ansvarig för äldre publiceringar vid t.ex. hets mot folkgrupp respektive förtal. Vad gäller det allmännas möjligheter är det inte önskvärt att äldre publiceringar ska kunna bedömas i enlighet med vad som sagts ovan och när det gäller enskildas rätt att få sin sak prövad vid förtal kvarstår möjligheten att få upprättelse genom att skadestånd kan krävas i upp till tio år från publiceringen.

14 Personlig integritet och grundlagsskydd

Frågan om skyddet för den personliga integriteten har med rätta uppmärksamhets mer intensivt under senare år. Förslag om åtgärder har kommit tätt och fallit i god politisk jord och i vissa fall har de lett till införandet av regler i såväl vanlig lag som i yttrandefrihetsgrundlagarna.

Ett av kommitténs uttryckliga uppdrag enligt regeringens direktiv var att lägga ett förslag för att begränsa tillgången till känsliga personuppgifter i databaser via internet. Det som stått i fokus för debatten är uppgifter om enskilda i brottmål och exemplet Lexbase.

Kommittén föreslår att det ska införas en undantagsbestämmelse i TF/YGL. Den skulle innebära att grundlagarna inte utgör något hinder för att det i vanlig lag införs begränsningar för tillgången till uppgiftsamlingar (läs databaser) där det är möjligt att söka efter uppgifter om enskilda eller på annat sätt göra sammanställningar om enskilda. Enligt kommittén bör alla samlingar av sådana uppgifter kunna omfattas av undantaget om det är möjligt att söka i samlingen och den görs allmänt tillgänglig. Med denna definition skulle även de traditionella mediernas webbplatser och arkivdatabaser där det även förekommer uppgifter om namngivna enskilda som t.ex. varit misstänkta eller tilltalade i brottmål komma ifråga.

För att undvika en sådan långtgående användning av undantagsbestämmelsen förklarar kommittén att vid en bedömning av om undantaget ska tillämpas ska det göras en prövning i varje enskilt fall. Hänsyn ska tas till om det i det enskilda fallet finns ”särskilda risker” för att otillbörliga intrång kan ske och enligt kommitténs uppfattning ska mediegranskningar ”normalt” anses falla utanför.

Faran med att införa ytterligare undantag i TF/YGL är att lagarna steg för steg urlakas sin styrka när tillämpningsområdet begränsas. Det har av kommitténs ordförande liknats vid att göra ”hål” i lagarna. Oavsett hur väl kommittén argumenterar för sina intentioner att undantaget inte ska tolkas för vitt öppnar undantagsbestämmelsen genom att vara väldigt vid och svävande i sin avgränsning för framtida lagstiftare att göra sin tolkning. Ska en undantagsbestämmelse införas måste den vara betydligt mer distinkt och precis än i kommitténs förslag.

V. Internationellt rättsligt samarbete

Sverige har en tradition som fristad för oppositionella i exil. Det tar sig idag inte minst uttryck i de fristadsprojekt som drivs på flera orter i landet. De som kommit hit i exil har i huvudsak omfattats av rättigheterna i TF/YGL i samma utsträckning som svenska medborgare. Det har också tagit sig uttryck i att uppgiftslämnare till utländska korrespondenter verksamma här haft samma anonymitetsskydd som de som lämnar uppgifter till svenska journalister. Även skrifter tryckta i Sverige men i huvudsak avsedda för spridning i utlandet har omfattats av skyddet.

TF/YGL:s utformning har inneburit att propåer från andra länder att bistå med rättsliga åtgärder t.ex. beslag eller förhör i de fall brotten faller in under TF/YGL avvisats. För att rättsligt bistånd överhuvudtaget ska kunna beviljas måste det gälla en gärning som är straffbelagd både i Sverige och i det land som framställer begäran.

Såväl Yttrandefrihetsberedningen som Yttrandefrihetskommittén har utrett möjligheterna att med gällande yttrandefrihetsgrundlag öppna för att i begränsad omfattning bistånd andra länder. Utredningarna har inte lett till ändringar. Däremot har förslag om att i viss mån begränsa skyddet för utländska korrespondenters verksamhet genomförts.

Enligt kommittén har den hittills gällande ordningen inneburit att ”den nuvarande svenska positionen i fråga om internationellt rättsligt bistånd kan inte anses vara i fas med utvecklingen inom EU” eftersom samarbetet på det straffrättsliga området fördjupats inom unionen.

För att göra något åt det som kommittén uppenbarligen ser som ett problem föreslår den införandet av en delegationsbestämmelse. Kommittén formulerar förslaget som att ”I fråga om internationellt rättsligt bistånd gäller vad som föreskrivs i lag”. Därmed skapas ytterligare ett ”hål” i lagstiftningen. För att begränsa det bistånd som ska kunna lämnas vill kommittén att det i samma bestämmelse införs en skrivning om att ”sådant bistånd får inte lämnas i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området”.

Det kan låta betryggande och skulle om det tillämpas fullt ut innebära att rättsläget blir i stort sett oförändrat. Men kommittén undantar i sin motivtext det särskilda rättegångsförfarandet med JK som exklusiv åklagare och juryprövning i tryck- och yttrandefrihetsmål. Det inger också betänkligheter att kommittén inte anser att de preskriptionstider som gäller inom TF/YGL ska kunna utgöra ett hinder för att lämna bistånd. Det innebär i sin tur att kravet på dubbel straffbarhet överges eftersom ett yttrande i t.ex. en skrift som är preskriberad här i Sverige ändå kan leda till att Sverige tillmötesgår en begäran om rättsligt bistånd.

Kommitténs förslag i denna del bör inte genomföras. Det får anses väga tyngre att Sverige även i framtiden framstår som en fristad för personer som berövats sin yttrandefrihet i sina hemländer. Även om möjligheten att lämna rättsligt bistånd är begränsat finns trots allt ett visst utrymme. Kommittén ger själv ett exempel på s. 709 när det gäller åtgärder mot meddelare. Att i TF/YGL öppna för lagstiftaren att i vanlig lag reglera när rättsligt bistånd ska kunna lämnas är även med kommittén begränsning direkt olämplig och undergräver tilltron till hela det yttrandefrihetsrättsliga systemet och Sveriges anseende som en nation som vårdar ett 250-årigt arv av tryck- och yttrandefrihet.



Beslut att avge detta yttrande har fattats av Humanistiska fakultetens dekanus professor Bengt Novén efter föredragning av fakultetskanslichef Henric Hertzman.

Bengt Novén

Henric Hertzman