



Stockholm 2017-01-06

Publicistklubben ber härmed att få lämna sitt yttrande över *Ändrade mediegrundlagar* (SOU 2016:68).

Hälsningar

Björn Häger
ordförande

Vår referens:
Nils Funcke
nils.funcke@gmail.com
072 - 563 38 64

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
Lisa Englund Krafft
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över betänkandet Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:68)

Härmed överlämnar Publicistklubben sitt remissyttrande över Mediegrundlagskommitténs betänkande om ändringar yttrandefrihetsgrundlagarna, tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt i tillämpningslagen.

Inledning

Redan inledningsvis vill vi poängtera betydelsen av att de bestämmelser som reglerar tryck- och yttrandefriheten finns i grundlag. Det gäller i synnerhet detaljerna i de grundprinciper som är direkt bärande för den fria åsiktsbildningen som t.ex. meddelarfriheten och ensamansvaret men även TF och YGL:s formella tillämpningsområde.

Vi är därför mycket skeptiska till att bryta ut eller med delegationsregler bokstavligen talat erodera yttrandefrihetsgrundlagarna inifrån och därmed minska deras tyngd och betydelse. Även om avsikterna och intentionerna är de bästa visar historien att sådana ”hål” eller ”fönster” i grundlagarna i en spänd samhällssituation kan komma att användas för att stoppa eller stävja yttranden som för stunden inte anses lämpliga. Däremot kan självfallet bestämmelser av mer administrativ betydelse läggas i tillämpningslagen men ett sådant arbete måste göras efter noggranna överväganden och med varsamhet.

Det har inte varit kommitténs uppgift och ryms inte inom detta lagstiftningsarbete att se över de brott som räknas upp i brottskatalogen. Men vi tar oss friheten att här framföra ett önskemål om att brottskatalogen ses över inte minst med tanke på att praxis, t.ex. vad gäller brottet hets mot folkgrupp. I ett sådant sammanhang bör det också övervägas om de bestämmelser som misspyder TF och YGL idag kan tas bort, t.ex. möjligheten att belägga en skrift med utgivningsförbud i TF (s. 678).

III. Språk och struktur i TF och YGL

Kommittén vill flytta ett antal bestämmelser av formella karaktär till tillämpningslagen. Vi har inget att invända mot att detaljer som gäller utgivningsbevis för periodiska skrifter flyttas från TF till tillämpningslagen (s. 244). Det finns även bestämmelser som gäller utgivningsbevis som i det fortsatta lagstiftningsarbetet kan övervägas om de inte kan utmönstras. Vi tänker på kravet att den som önskar ge ut en periodisk skrift ska lämna in en utgivningsplan samt hålla denna uppdaterad. Kraven framstår som onödigt byråkratiska och spelar i praktiken ingen roll för om en skrift ska falla utanför eller innanför TF:s tillämpningsområde.

Vi delar också kommitténs slutsats att även detaljbestämmelserna som gäller jurysystemet även i fortsättningen ska ligga i TF (s. 245). Juryprövningen är central för att säkerställa en vid yttrandefrihet och systemet ska inte kunna rubbas genom ett enkelt riksdagsbeslut.

Vi 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 övervägas om inte ytterligare en rubriknivå skulle kunna bidra till ytterligare tydlighet vad gäller den så kallade brottskatalogen genom att med rubriker gruppera brotten i de tre kategorier som gäller idag, brott riktade mot enskilda, det allmänna respektive mot samhället.

Det är också positivt att kommittén ändrar vissa begrepp för att göra lagen tydligare och klä bestämmelserna i en modernare språkdräkt. Precis som när det gäller att bryta ut bestämmelser ur TF/YGL måste en språklig bearbetning ske med stor vaksamhet och varje ändring vägas på guldväg. Det är lätt att ambitionen att få en språkligt mer tillgänglig grundlag påverkar innehållet.

Denna risk åskådliggörs i kommitténs förslag vad gäller ändring av bestämmelserna för konfiskering av skrift som fällts i ett tryckfrihetsmål. Idag stadgas att endast plåtar och annan utrustning som använts för framställning av den konfiskerade skriften får förstöras. Kommittén vill utmönstra ”av den konfiskerade skriften” (s. 677). Det innebär att en konfiskation skulle kunna omfatta även sådant material som inte använts för framställning av den specifika skriften. Det är viktigt att avgränsningen kvarstår.

Det har inte varit möjligt för oss att i alla delar jämföra befintliga skrivningar mot föreslagna. Det slår oss dock vid en översiktlig läsning att omskrivningen av tredje stycket i 1 kap. 1 § TF (s. 500) inte känns bekväm. Den tidigare skrivningen om ”i förväg lagda hinder” har ersatts med en enligt vår uppfattning mindre uttrycksfull och en omständligare skrivning ”lägger ut hinder i förväg”. Denna centrala mening i portalstadgandet bör finjusteras så att den befintliga uttrycken behålls.

Var och en

Kommittén förordar att där det i TF/YGL anges att rättigheterna tillkommer *svenska medborgare* ersätts med *var och en* (s. 242). Vi välkomnar förändringen som innebär att utgångspunkten är att rättigheterna tillkommer var och en men att begränsningar kan göras för utländska medborgare i lag.

Denna möjlighet att i lag undanta utländska medborgare från alla eller vissa rättigheter kan ifrågasättas. Undantagsmöjligheten ska ses som en möjlig beredskapsåtgärd när landet är utsatt för hot utifrån med understöd av utländska medborgare i landet. Den praktiska nyttan och effektiviteten av införandet av ett sådant undantag kan diskuteras och genom andra bestämmelser kan sådan undergrävande verksamhet oavsett om den utförs av svenska eller utländska medborgare beivras.

Inom ramen för detta lagstiftningsarbete bör det starkt övervägas om inte ett undantag från denna begränsningsmöjlighet trots allt bör göras. Det gäller tillgången till allmänna handlingar. En begränsning av utländska medborgares tillgång till allmänna handlingar skulle komma i konflikt med TF 2 kap. 18 § rätt för den som begär ut en allmän handling att vara anonym. En begränsning av utländska medborgares 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- eller samhällsintresse som kan finnas för att utländska medborgare inte ska få del av vissa handlingar får anses böra gälla även svenska medborgare. Intresset att skydda uppgifter som anses böra falla under sekretess kan tillgodoses genom bestämmelser 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 den som önskar kan få TF/YGL skydd.

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 försvårande omständighet är att det råder viss osäkerhet om YGL:s skydd bortfaller för hela verksamheten om läsarkommentarer som inte godkänts av utgivaren publiceras i anslutning till t.ex. en nyhetsartikel. Det klagande som kommittén föreslår (s. 323) bör 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 stämningar och regler som gällde vid offentliggörandet. Samhället ska inte kunna ingripa i efterhand när t.ex. samhällssituationen förändrats eller ändring i gällande rätt. En annan tanke med de relativt korta preskriptionstiderna är att den som fattat beslutet om publiceringen 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 uppmärksamats 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 allmänna möjligheter är det inte önskvärt att äldre publiceringar ska kunna bedömas i en annan tid 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 efter publiceringen.

14 Personlig integritet och grundlagsskydd

Frågan om skyddet för den personliga integriteten har med rätta rönt mer uppmärksamhet under senare år. Förslag om åtgärder har kommit tätt, t.ex. SOU 2016:7 *Integritet och straffskydd*. Skärpningar och utökning av det straffbara området har inte bara inriktats på publiceringar utanför TF/YGL där merparten av alla integritetskränkningar sker utan föreslås även få genomslag i yttrandefrihetsgrundlagarna. De förändringar som föreslås i SOU 2016:7 bör enligt Publicistklubbens uppfattning inte få genomslag i TF/YGL.

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 inte bara fällt utan även varit misstänkta eller tilltalade i brottmål.

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. Oavsett hur väl kommittén argumenterar för sina intensioner 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.

Det är också förvånande att kommittén föreslår en förändring samtidigt som den konstaterar att "med hänsyn till den pågående lagstiftningsprocessen på dataskyddsområdet inte är möjligt att i detalj beskriva hur det undantag från TF och YGL som vi föreslår kommer att

tillämpas” (s. 405). Även om ett undantag från yttrandefrihetsgrundlagarna per definition innebär att det som sägs i lag gäller och att denna kan komma att ändras är det ändå en klar brist att det inte ens när undantaget görs går att se dess följder fullt ut.

Publicistklubben avstyrker att undantaget införs i TF/YGL.

V. Internationellt rättsligt samarbete

Utgångspunkten för kommitténs resonemang vad gäller möjligheterna att delta i det internationella rättsliga samarbetet inger betänkligheter. Kommittén konstaterar att ”den nuvarande svenska positionen i fråga om internationellt rättsligt bistånd kan inte anses vara i fas med utvecklingen inom EU” (s. 430). Kommittén beskriver detta som ett ”problem” och att det bör införas en uttrycklig möjlighet att lämna internationellt rättsligt bistånd på TF och YGL området. Men ”problemet” skulle också kunna sägas vara att EU:s position inte är i fas med utvecklingen i Sverige.

Publicistklubben har svårt att förstå kommitténs slutsatser. Det finns inget i betänkandet som visar på att de begränsningar som TF/YGL lägger för det internationella samarbetet skulle vara ett problem i praktiken för våra relationer till andra länder. Som kommittén konstaterar (s. 341) har den svenska hållningen inte varit föremål för en rättslig prövning inom EU. Kommittén fortsätter ”det kan dock diskuteras om den här hållningen täcker in alla situationer där rättsligt bistånd kan aktualiseras” och ifrågasätter om den är långsiktigt hållbar. Argumentationen och slutsatserna är svagt underbyggda.

Redan på denna grund bör förslaget om att skapa ett ”hål” i TF/YGL för att i lag göra det möjligt att bistå andra länder inom TF/YGL området avslås.

Kommitténs förslag innebär också att Sverige tar ytterligare steg bort från traditionen att TF/YGL ska utgöra ett skydd inte bara för svenska medborgare utan även för oppositionella i exil. Det har bland annat kommit till 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 straffbelagda både i Sverige och i det land som framställer begäran.

Förslag från Yttrandefrihetskommittén har lett till ändringar av TF/YGL som begränsat skyddet för utländska korrespondenters verksamhet här i landet.

För att göra något åt det som kommittén betraktar som ett problem föreslår den införandet av en ny delegationsbestämmelse i TF/YGL. Kommittén formulerar förslaget som att ”I fråga om internationellt rättsligt bistånd gäller vad som föreskrivs i lag”. 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 (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 olämplig och undergräver tilltron till hela det yttrandefrihetsrättsliga systemet och vilja att vårda ett 250-årigt arv av tryck- och yttrandefrihet. Ett arv som precis som Yttrandefrihetskommittén konstaterar i SOU 2015:55 trots allt möts av respekt från andra länder.

////