



Ju2016/06394/L6

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över Mediegrundlagskommitténs betänkande Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:58)

III Språk och struktur i TF och YGL

Hovrätten har inte haft möjlighet att i detalj studera lagtexten i förslagen till moderniserad TF och YGL utan har fokuserat på förslagen till materiella ändringar. Hovrätten vill framhålla vikten av att man i det fortsatta arbetet noggrant går igenom lagtexterna så att alla hänvisningar inom grundlagarna och till andra lagar är korrekta och så att inga oavsiktliga materiella ändringar uppkommer. Vidare måste tillämpningslagen arbetas igenom på samma sätt. Det bör framhållas att TF, YGL och tillämpningslagen tillsammans utgör ett omfattande, komplicerat och detaljerat regelverk och att varje ändring därför medför risk för oönskade effekter. Hovrätten ifrågasätter om det över huvud taget finns skäl att modernisera lydelsen av våra grundlagar när sådana risker föreligger.

IV En översyn av databasregeln

8 En omfattande översyn av databasregeln görs

Hovrätten instämmer i kommitténs bedömning att databasregeln även i fortsättningen ska utgå från en avgränsning så att inte alla yttranden och aktörer på internet omfattas av grundlagsskyddet (s. 264).

9 Villkoren för automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln

9.2.1 Bör det automatiska grundlagsskyddet utvidgas? och 9.2.2 Ska redaktionsbegreppet förändras?

Hovrätten instämmer i kommitténs bedömning att det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln inte bör utvidgas till ytterligare publiceringar i databaser (s. 273 f) och att redaktionsbegreppet i databasregeln bör behållas (s. 278 f).

10 Grundlagsskydd för print on demand, e-böcker och ljudböcker

10.2.2 Grundprinciperna för skydd av print on demand enligt databasregeln och 10.2.3 Grundlagsskydd för enstaka exemplar och filer?

Hovrätten instämmer i kommitténs bedömning att det inte finns tillräckliga skäl att ändra grundprinciperna för skydd av print on demand enligt databasregeln (s. 292 f) och att det inte finns skäl att ge grundlagsskydd åt enstaka print on demand-exemplar eller e-böcker eller ljudböcker i form av enstaka nedladdningsbara eller strömmande ljudfiler (s. 296 f).

10.2.4 Bilageregeln utvidgas

Enligt nu gällande rätt omfattar bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF inte publiceringar i en sådan databas som avses i 1 kap. 9 § YGL (NJA 2003 s. 31, PressText, s. 291 i betänkandet). Kommittén lämnar förslag som innebär att bilageregeln i nuvarande 1 kap. 7 § andra stycket TF utvidgas till att omfatta även tillhandahållande i en databas enligt nuvarande 1 kap. 9 § YGL (1 kap. 5 § TF i förslaget). Kommittén föreslår även en ny regel (1 kap. 6 § TF i förslaget) som innebär att bilageregeln också utvidgas till att omfatta det fallet att författare, utgivare eller förläggare till en icke periodisk skrift sprider eller låter sprida innehållet i skriften i en sådan databas som avses i nuvarande 1 kap. 9 § YGL. Genom det senare förslaget hålls ansvaret för innehållet i en bok som också publiceras i en databas samlat hos den som ansvarar för innehållet

i boken. Förslagen innebär att preskriptionstiderna i TF kommer att gälla för det innehåll som avses, dvs. sex månader för en periodisk skrift och ett år för en icke periodisk skrift från det att innehållet i den tryckta skriften publicerades i databasen (s. 310, 9 kap. 6 § TF i förslaget). I dag löper preskriptionstiden för yttranden i databaser från det att yttrandet inte längre tillhandahölls (7 kap. 1 § andra stycket YGL). Kommittén föreslår också regler om krav på att brottsliga yttranden ska tas bort ur databaser (7 kap. 27 § TF i förslaget). Denna möjlighet ska enligt förslaget (9 kap. 9 § TF) föreligga även när straff inte längre kan dömas ut på grund av preskription.

Hovrätten konstaterar att förslagen kan te sig motiverade men att de också innebär att ett redan komplicerat regelsystem blir än mera komplicerat. Genom att reglerna avser delar av ett innehåll i en databas bryter de mot den grundläggande principen i TF och YGL om att grundlagsskyddet och ansvaret för yttranden är knutet till ett viss medium, inte till ett visst yttrande, och att den som bär det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga ansvaret ska råda över innehållet i mediet. Det är inte klart att den som råder över innehållet i den periodiska eller icke periodiska skriften också råder över innehållet när detta publiceras i en databas som omhänderhas av någon annan. Reglerna medför även svårigheter att avgränsa vilket innehåll som träffas av bestämmelserna. Vidare anser hovrätten att det starkt kan ifrågasättas om det ska vara möjligt att ingripa mot ett yttrande efter att preskription har inträtt. Detta särskilt som det i här avsedda fall är fråga om innehåll som även publicerats i form av en periodisk respektive icke periodisk skrift. Ett enklare sätt att åstadkomma ett samlat ansvar för innehållet i en bok som också publiceras i en databas torde vara att författaren utses till utgivare för en särskild databas eller del av en databas som innehåller boken. På samma sätt kan ansvaret för innehållet i en taltidning som distribueras i en databas hållas samlat genom att utgivaren för den periodiska skriften utses till utgivare för databasen. Hovrätten ställer sig av nu angivna skäl tveksam till förslagen i denna del.

11 Användarkommentarer och externa informationsleverantörer

11.2.1 Externa informationsleverantörer, 11.2.2 Användarkommentarer och 11.2.3 Förekomsten av externt material i databaser med utgivningsbevis

Hovrätten delar kommitténs uppfattning att det inte finns tillräckliga skäl att förtydliga lagtexten för att klargöra grundlagsskyddet för innehåll som har tillförts en databas av en extern informationsleverantör eller för att ange hur ett avskiljande av redaktionellt material ska ske för att grundlagsskydd ska gälla.

När det gäller den föreslagna regeln i 1 kap. 4 § andra stycket andra meningen YGL, som anger att även om viss information i databasen har tillförts av annan gäller grundlagen för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten, har hovrätten ingen erinran såvitt gäller databaser med automatiskt grundlagsskydd. När det gäller databaser med utgivningsbevis finns det emellertid enligt hovrättens mening goda skäl att anse att även de omodererade kommentarerna faller in under grundlagsskyddet och att de alltså ska göra det. Denna hovrättens uppfattning skiljer sig från den bedömning som Justitiekanslern och Svea hovrätt har gjort (s. 327). Skälet till hovrättens uppfattning är att grundlagsskyddet när det gäller databaser med utgivningsbevis är knutet till utgivningsbeviset och gäller fram till dess att detta återkallas. Betydelsen av detta är att om verksamheten inrättas så att omodererade kommentarer blir möjliga föreligger grund för återkallelse av utgivningsbeviset men fram till dess att återkallelse sker gäller grundlagsskyddet med bl.a. ensamansvaret. Detta innebär att om den som driver verksamheten väljer att inrätta den så att omodererade kommentarer blir möjliga bär utgivaren ansvaret även för detta innehåll fram till dess att återkallelse av utgivningsbeviset sker. Att ensamansvaret gäller medför att bevisvärigheter avseende vem som står bakom en omodererad kommentar inte uppkommer.

Hovrätten anser alltså att den föreslagna regeln inte ska innebära att grundlagsskyddet för databaser med utgivningsbevis ska gälla endast för de delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten, när information i en sådan databas kommer från en ex-

tern informationsleverantör, t.ex. i form av omodererade kommentarer. I stället ska grundlagsskyddet med därmed följande ensamansvar omfatta allt som publiceras i databasen så länge utgivningsbeviset gäller. I det vidare lagstiftningsarbetet måste uppmärksammas att förslaget 1 kap. 5 § YGL om utfärdande av utgivningsbevis hänvisar till 1 kap. 4 § YGL och att utgivningsbevis inte ska kunna utfärdas om databasen innefattar information som tillförs av annan än den som driver verksamheten, t.ex. omodererade användarkommentarer.

12 Massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier

Hovrätten delar kommitténs bedömning att det inte har framkommit tillräckligt starka skäl för att ändra den nuvarande lagstiftningen när det gäller frågor rörande massmedieföretagens yttranden på avskilda ytor på sociala medier (s. 335).

13 Preskriptionsregler och ansvar för databaser

Kommittén har beträffande massmedieföretags databaser med automatiskt grundlagsskydd enligt nuvarande 1 kap. 9 § YGL lämnat förslag till regler som begränsar utgivarens ansvar för äldre publiceringar (förslaget 7 kap. 4 – 5 §§ och 9 kap. 2 § tredje stycket YGL samt 6 kap. 3 § tillämpningslagen). Reglerna innebär en begränsning när det gäller utgivarens ansvar för material som började tillhandahållas i en databas tidigare än för ett år sedan. Vill utgivaren hävda en sådan ansvarsbegränsning måste han åberopa detta. Begränsningen gäller inte om det görs antagligt att informationen började tillhandahållas senare än för ett år sedan. Om en ansvarsbegränsning gäller har JK eller målsäganden möjlighet att underrätta utgivaren om att databasen innehåller sådan äldre information som kan utgöra yttrandefrihetsbrott. Om utgivaren då tar bort yttrandet inom två veckor kan han inte hållas ansvarig. Om han inte tar bort yttrandet inom fristen ska han anses ha fattat ett beslut om att publicera det på nytt och ansvarar då för yttrandet. Det införs också en möjlighet för målsäganden att vända sig mot medieföretaget med ett skadeståndskrav

även om utgivaren till följd av en ansvarsbegränsning inte kan hållas ansvarig.

Hovrätten konstaterar att de föreslagna bestämmelserna är komplicerade och utgör en helt ny rättslig ordning på flera sätt, bl.a. genom möjligheten att återuppväcka ansvaret för utgivaren när ansvarsbegränsning har inträtt. Vidare ska enligt bestämmelserna skadeståndsansvar kunna riktas mot medieföretaget även om utgivaren till följd av en ansvarsbegränsning inte kan hållas ansvarig. Detta strider mot den hittills gällande principen att skadeståndsansvar förutsätter att yttrandefrihetsbrott föreligger. Att fristen för utgivarens ansvar knyts till tidpunkten när informationen började tillhandahållas i databasen innebär också att reglerna medför bevisproblem. Det är svårt att överblicka konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna, bland annat vad gäller förutsättningarna för att ansvaret för yttrandefrihetsbrott ska gå över på den som bedriver sändningsverksamheten (förslagets 6 kap. 3 § YGL).

Det kan vidare noteras att de föreslagna bestämmelserna rör massmedieföretags databaser. Dessa företag torde kunna lösa, eller i vart fall kraftigt minska, problemen med att deras databaser är mycket omfattande genom egna åtgärder som avpublicering eller uppdelning.

Sammantaget ställer sig hovrätten starkt tveksam till förslagen i denna del.

14 Personlig integritet och grundlagsskydd

Mediegrundlagskommittén har haft i uppdrag att analysera vilka konflikter med skyddet för den personliga integriteten som uppkommer när information tillhandahålls ur databaser med utgivningsbevis och att ta ställning till om förändringar behövs för att tillgodose integritetsskyddet. Bakgrunden är enligt kommitténs direktiv att tillhandahållande av personuppgifter på internet blivit vanligare och att det bl.a. varit fråga om webbplatser där det i stor omfattning publicerats inkomstuppgifter och uppgifter om brottmålsdomar. Genom att webbplatserna har utgivningsbevis kan personuppgifter hållas tillgängliga utan att personuppgiftslagen är tillämplig (s. 796).

Med detta uppdrag har kommittén föreslagit regler som omfattar inte bara databaser med utgivningsbevis utan alla medier som faller under YGL och dessutom alla medier som faller under TF (1 kap. 13 § TF respektive 1 kap. 20 § YGL). De föreslagna reglerna innebär att vad som följer av lag ska gälla om förbud mot offentliggörande av uppgifter som ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa uppgifter om vissa känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser. Bestämmelserna ska gälla om det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Reglerna träffar alla nu grundlagsskyddade medier.

Hovrätten konstaterar att frågan om förhållandet mellan grundlagsskyddet enligt TF och YGL och bestämmelser om behandling av personuppgifter har varit aktuell allt sedan personuppgiftslagen infördes. Den var också aktuell vid införandet av möjligheten till frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis i YGL. Hittills har ansetts att grundlagsskyddet går före regler om behandling av personuppgifter. När grundlagsskydd gäller skyddas alltså den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter genom grundlagarnas bestämmelser, bl.a. om brottskatalog och ensamansvar. Ingripanden mot integritetskränkningar i grundlagsskyddade medier kan alltså ske i den mån de utgör tryck- eller yttrandefrihetsbrott, t.ex. förtal, förolämpning, olaga hot eller hets mot folkgrupp. Hovrätten anser inte att kommittén presenterat skäl för att man nu ska inta en annan grundläggande hållning vad gäller förhållandet mellan grundlagsskydd och regler om behandling av personuppgifter.

Kommittén har, liksom tidigare utredningar på området, kartlagt innehållet i databaser med utgivningsbevis och funnit att av det totala antalet databaser med utgivningsbevis, 928 st, kan 36 st (fyra procent) bedömas innehålla integritetskränkningar (s. 389). Kommitténs bedömning är att verksamheterna fortfarande i allt väsentligt bedrivs på ett seriöst och ansvarsfullt sätt. Kommittén konstaterar emellertid också att ett antal utgivningsbevis avser rena söktjänster vilka som regel rör on line-tjänster som bedrivs på kommersiella grunder och innebär att allmänheten ges tillgång till information om enskilda

som hämtas ur offentliga handlingar och register samt att verksamhet av det slaget är integritetskänslig (s. 393).

Grundlagsskyddet är enligt TF och YGL knutet till användningen av vissa medier och inte till vilket innehåll ett yttrande har. De föreslagna bestämmelserna strider mot denna helt grundläggande princip, vilken bl.a. är en förutsättning för förbudet mot censur och hindrande åtgärder. Undersökningen av innehållet i databaser med utgivningsbevis ger enligt hovrättens mening inte anledning till en så genomgripande förändring och inskränkning av grundlagsskyddet enligt såväl TF som YGL som de föreslagna reglerna utgör.

De föreslagna bestämmelserna tar enligt kommittén sikte på rena söktjänster som innebär att registerliknande uppgiftssamlingar av vissa känsliga personuppgifter hålls tillgängliga för allmänheten. Som kommittén anger kan sammanställningar av sådana personuppgifter förekomma även i traditionell massmedieverksamhet, bl.a. i anslutning till granskande artiklar. Enligt kommittén måste det normalt anses helt uteslutet att en uppgiftssamling som tillhandahålls inom ramen för sådan verksamhet skulle träffas av undantaget (s. 403). Hovrätten instämmer helt i att sådan verksamhet måste vara fredad. Att så ska vara fallet framgår emellertid inte av de föreslagna bestämmelserna utan reglerna ger möjlighet till ingripande även i sådan verksamhet.

Hovrätten konstaterar vidare att det är oklart vad som är en sådan uppgiftssamling som avses i reglerna. Enligt kommittén behöver uppgiftssamlingen inte ha strukturerats på ett sätt som underlättar sökning efter de uppgifter som omfattas av bestämmelserna utan det är tillräckligt att fritextsökning är möjlig (s. 400 och 642). Bestämmelserna gäller inte enbart databaser, utan alla medier, även rent manuella uppgiftssamlingar, omfattas. Detta innebär att bestämmelserna får ett mycket omfattande tillämpningsområde.

Enligt kommittén ska den omständigheten att undantag från grundlagarna görs inte uppfattas som att ett rättslöst läge inträder utan grundprinciperna i TF och YGL om etableringsfrihet och censurförbud tillämpas enligt kommittén fortfarande på de aktuella medierna (s. 396). Hovrätten konstaterar att de föreslagna reglerna anger att vad som följer av lag ska gälla om förbud mot offentliggörande av uppgifter i en uppgiftssamling. Detta inkluderar enligt

kommittén en möjlighet att uppställa villkor och att införa straffpåföljder och andra typer av rättsverkningar av överträdelser (s. 644). Bestämmelserna strider enligt hovrättens mening klart mot förbudet mot censur och hindrande åtgärder, dvs. rätten att utan i förväg lagda hinder sprida uppgifter i grundlagsskyddade medier och att först i efterhand kunna bli föremål för ingripanden på grund av detta. De är inte heller förenliga med principen om etableringsfrihet och särskild brottskatalog eller exklusivitetsprincipen. Vidare innebär reglerna att en meddelares ställning blir osäker.

Sammanfattningsvis anser hovrätten att de föreslagna reglerna står i total konflikt med grundlagsskyddet enligt TF och YGL. De öppnar ett stort och oprecist hål i skyddet och går långt utöver det behov som kunnat påvisas. Hovrätten avstyrker förslaget till regler om uppgiftssamlingar med vissa personuppgifter i 1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL.

V Internationellt rättsligt samarbete

15 Internationellt rättsligt samarbete på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området

Mediegrundlagskommittén har haft i uppdrag att utreda om det går att utöka möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp och annat rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området i större utsträckning än vad Yttrandefrihetskommittén föreslog (s. 799). Mediegrundlagskommittén föreslår i detta avseende nya regler i 14 kap. 4 § TF, 12 kap. 2 § YGL samt 6 kap. 1 § andra stycket och 11 kap. 5 § tillämpningslagen. Reglerna anger att i fråga om internationellt rättsligt bistånd gäller vad som föreskrivs i lag och att sådant bistånd inte får lämnas i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Innan internationellt rättsligt bistånd lämnas i en fråga som rör ansvar för brott ska Justitiekanslern ges tillfälle att yttra sig över ansökan. Om ansökan avser vissa angivna tryck- eller yttrandefrihetsbrott får bistånd lämnas endast om regeringen medger det.

Hovrätten anser att de föreslagna reglerna är alltför oprecisa. Det måste understrykas att frågan om hinder mot att lämna internationellt rättsligt bistånd

uppkommer endast när TF eller YGL är tillämplig och hindrar ett sådant ingripande som begärs. Regler om tillåtelse till lämnande av internationellt rättsligt bistånd innebär därför att ingripanden som annars skulle ha varit otillåtna enligt grundlagarna blir tillåtna på grund av att framställning görs från ett annat land. Regler om tillåtelse till lämnande av internationellt rättsligt bistånd utgör alltså en inskränkning av grundlagsskyddet. Det är därför enligt hovrättens mening ett oeftergivligt krav att det av eventuella regler om tillåtande av internationellt rättsligt bistånd framgår vilka inskränkningar i grundlagsskyddet som tillåts. Så är inte fallet med de föreslagna reglerna. Hänvisningen till "svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området" är inte tillräcklig i detta avseende.

Hovrätten ifrågasätter också om det över huvud taget är motiverat att göra ändringar i TF och YGL som innebär inskränkningar i grundlagsskyddet för att öka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd i de fall då någon av dessa våra grundlagar är tillämplig. Det har inte redovisats mer än enstaka fall då Sverige tvingats vägra bistånd på grund av vårt grundlagsskydd. Dessutom har Sverige hittills framgångsrikt, och särskilt på senare tid, värnat grundlagsskyddet enligt TF och YGL inom EU. Så exempelvis har i en artikel i direktivet om en europeisk utredningsorder införts en uttrycklig och generell avslagsgrund som är kopplad till pressfrihet och yttrandefrihet i andra medier (s. 418). Det finns enligt hovrättens mening all anledning att fortsätta det arbete med att värna våra grundlagar inom EU som hittills bedrivits och som står i samklang med den hållning som intogs redan vid grundlagsändringarna inför Sveriges anslutning till EU. Hållningen kan sammanfattas med att vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd enligt TF och YGL annat än när det är alldeles nödvändigt.

Hovrätten avstyrker förslaget till nya regler om internationellt rättsligt bistånd i 14 kap. 4 § TF, 12 kap. 2 § YGL samt 6 kap. 1 § andra stycket och 11 kap. 5 § tillämpningslagen.

VI Andra yttrandefrihetsrättsliga frågor

16 Produktinformation och neutrala tobaksförpackningar och 17 Tillgänglighet och främjande av europeiska produktioner

Hovrätten delar kommitténs uppfattning att krav på neutrala tobaksförpackningar kan hamna i konflikt med de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna om etableringsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder. Hovrätten har i övrigt ingen erinran mot förslagen i avsnitt 16 och 17.

Detta yttrande har beslutats av hovrättspresidenten Lennart Svensäter, hovrättsråden Katarina Rikte (referent) och Per Olsson samt tf. hovrättsassessorn Joakim Svensson.

Lennart Svensäter

Katarina Rikte