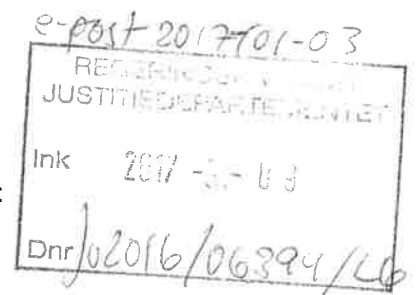


**INSTITUTIONEN FÖR JOURNALISTIK, MEDIER OCH
KOMMUNIKATION****Institutionen för journalistik,
medier och kommunikation**Ulla Sätereie, prefekt
ulla.saterieie@jmg.gu.se**Justitiedepartementet**
103 33 STOCKHOLM

Remiss avseende mediegrundlagskommitténs betänkande *Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:58)*

Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet, har beretts tillfälle att yttra sig över mediegrundlagskommitténs betänkande *Ändrade mediegrundlagar* (SOU 2016:58). Mot den bakgrunden vill institutionen framföra följande.

Allmänt

Huvuduppgifterna för kommitténs arbete har i princip varit två. Den ena har gällt "en språklig och strukturell översyn" av TF och YGL, den andra har varit en "omfattande översyn av grundlagsskyddet enligt den s. k. databasregeln". I den senare uppgiften har det bland annat ingått frågor om grundlagsskyddets omfattning, om preskription och ansvar samt om den personliga integriteten.

Vår allmänna bedömning är att kommittén genomfört ett mycket grundligt arbete. Redovisningen innehåller en fyllig redovisning av tidigare bedömningar med relevans för kommitténs överväganden, särskilt i frågorna om databasansvar, vilket bidrar till förståelsen av kommitténs argumentation. Till det kommer att betänkandet är mycket välskrivet.

I det följande kommenterar vi endast några av förslagen i betänkandet som i första hand har relevans för journalistikens sätt att fungera i Sverige. Utgångspunkten har varit att de principer som är vägledande för TF och YGL inte ska äventyras av den komplexa konflikt som råder mellan yttrandefriheten och skyddet för personlig integritet i dagens mediekultur.

Språk och struktur i TF och YGL

Kommitténs revidering av språket i TF och YGL uppfattar vi överlag som väl genomförd. Detsamma gäller de förändringar i ordningen av vissa paragrafer som föreslås. Enligt vår bedömning har kommittén behandlat de äldre portalparagraferna med den varsamhet som krävs för att traditionen inte ska stå i vägen för nutiden, men att nutiden inte heller ersätter traditionen. Vi noterar att TF:s syftesparagraf nu föreslås avse även konstnärligt skapande, en formulering som ovanligt nog hämtats från YGL och nu fått plats i TF. Den nya ordningen i YGL:s första kapitel underlättar i hög grad förståelsen av vad lagen täcker.

När det gäller några huvudprinciper i fråga om den nya terminologin är det positivt att könsneutraliteten betonas genom exempelvis att juryman föreslås bli juryledamot. Vidare är förändringen av "svenska medborgare" till "var och en" klargörande.

Det hindrar emellertid inte att det på en del punkter finns problem med terminologin i förhållande till vedertaget språkbruk. Ett sådant begrepp är *databas* som benämning för journalistiska webbplatser. Det är i YGL definierat som "en samling av information lagrad för automatiserad behandling" (YGL 1 kap, §2). Att sådana benämns databaser vittnar snarast om en tid då nyheter och journalistik på webben inte var etablerat och tekniken mer än innehållet stod i fokus. Begreppet för snarast tanken till databehandling i snäv mening (jfr artikeln *databas* i Nationalencyklopedin).

Ett annat exempel är begreppet *program*. Program ersätter det som tidigare benämns radioprogram och som enligt definitionen i YGL 1 kap, §2 avser innehållet i radio och tv, uppspelningar ur en databas mm. Kommitténs förslag att mönstra ut benämningen radioprogram uppfattar vi som helt riktig, men frågan är om program är pedagogiskt rätt rubricering. Som vi ser ger den missvisande associationer till programmering, vilket är olyckligt i en tid av algoritmstyrd nyhetsförmedling. Det blir särskilt tydligt då program för första gången nämns i TF (TF 1 kap, 5§: *Om ägaren av en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett program som avses i yttrandefrihetsgrundlagen...*). Vi har inget slutligt alternativförslag men anser att redan benämningar som programinnehåll eller programverksamhet skulle vara tydligare.

Exemplen visar på svårigheten att modernisera en teknikbaserad lagstiftning. Det handlar inte bara om att i lagen få in alla teknikförändringar som påverkar yttrandefrihetens villkor utan även om att benämna dem på ett pedagogiskt sätt. Det senare är ett nödvändigt villkor för en långsiktigt hållbar yttrandefrihetslagstiftning.

Analys av grundlagsskyddet enligt databasregeln: preskription och ansvar och skyddet av personlig integritet.

Principen för grundlagsskydd för databaser

Betänkandets principdiskussion om förhållandet mellan databaser som har automatiskt (men efter anmälan) grundlagsskydd och de som har frivilligt grundlagsskydd (efter ansökan) tar upp en rad argument för att webbtidningar utan koppling till tryckta tidningar borde ha automatiskt skydd. Kommittén avfärdar dock en sådan modell som orimlig. Den skulle antingen leda till att alla databaser automatiskt skulle få grundlagsskydd eller till ett behov att avgränsa vilka baser som skulle få automatiskt skydd, något som kommittén anser vara principiellt tveksamt. Vi instämmer i denna bedömning.

Enligt vår bedömning är således "frivilligmodellen" fortsatt en rimlig princip. Frivillighet efter ansökan om utgivningsbevis tycks vara en modell som fungerar, särskilt då anonymitet skyddas genom att det finns en ansvarig. Den möjliggör grundlagsskydd även för andra webbpublikationer än traditionella medier och det är lätt att få utgivningsbevis för den som ansöker. I det senare ligger samtidigt ett problem genom att även webbplatser utan egentlig koppling till journalistik och åsiktsbildning genom utgivningsbevis åtnjuter grundlagsskydd; många saknar dessutom verksamhet (jfr bilaga 7). Det kan bli ett hot mot synen på utgivarrollen.

Om ansvar för delade databaser

Betänkandet föreslår att det ska gå att dela ansvaret för databaser som ytligt sett kan uppfattas som en. När det gäller en journalistisk webbplats ska det vara möjligt att skilja den redaktionella delen från kommentarsdelen. Den redaktionella delen kan vara en egen databas (med utgivaransvar) medan det så kallade användargenererade innehållet kan vara en där varje person själv har ansvar för sina yttranden.

Vi delar helt kommitténs bedömning att det bör kunna betraktas som två databaser. Det viktiga är att det är tydligt var gränsen mellan den redaktionella och den övriga.

Om preskription och ansvar för databaser

Utgångspunkten för kommitténs bedömning av preskription och ansvar är konstaterandet att äldre material på webbplatser, exempelvis dagstidningarnas, i allt mindre grad tas bort. I enlighet med allmänna rättsprinciper äger därför inte någon preskription av ansvaret för yttranden i databasen rum (perdurering). Kommittén ställer det mot att preskriptionstiden för innehållet i en periodisk (tryckt) skrift för allmänt åtal är sex månader efter publicering, för radio- och tv-program sex månader efter sändningstillfället (för *borttagna* uppgifter ur databas är tiden sex månader, för digital bio sex månader från uppspelningen).

Ett huvudargument för att behålla perdurering är att man inte vill göra stora förändringar i "den nuvarande systematiken i YGL". Man vill inte införa en ny regel som "på ett mer påtagligt sätt gör det svårare att ingripa mot tryckfrihetsbrott" (s 367). Ett annat argument är att det kan vara svårt att veta när en uppgift lagts in, ett tredje att effekterna kan "vara påtagliga så länge texten fortfarande är tillgänglig".

Enligt vår bedömning är argumenten svaga. Den skillnad som gäller mellan tryckta periodiska publikationer och radio-tv-program å ena sidan och motsvarande publikationer på webben å den andra, svarar inte mot den aktuella situationen på medieområdet. Kommitténs översikt av regelsystemen i övriga nordiska länder samt i Tyskland och England/Wales indikerar att skillnaden i särbehandlingen av de två typerna av publikationer har att göra med att lagstiftningen utgått från tekniken. I Norge och Danmark gör lagstiftningen ingen skillnad och de kontakter som kommittén haft med jurister i dessa länder tyder inte på att tidningar på nätet inneburit någon större skillnad.

Att betrakta uppgifter från äldre tid som straffbara en lång tid senare har knappast någon förankring i rättsmedvetandet. Det orimliga blir idag ännu mer tydligt i och med att en del dagstidningar retroaktivt även lägger in äldre, sökbart material i sina databaser. Ska en tidning idag kunna ställas till ansvar för vad som publicerats för hundra år sedan? Det kan dessutom diskuteras hur stor den principiella skillnaden är i förhållande till tryckta tidningar; även de senares äldre (preskriberade) innehåll är idag ofta lätt tillgängligt på papper eller mikrofilm.

Mot den bakgrunden bedömer vi att det för webbplatser i princip ska gälla samma preskriptionstid som för tryckta skrifter och radio- och tv-program, alltså sex månader. Det är publikationens karaktär, inte distributionstekniken som ska vara avgörande för rättsprincipen. Vi instämmer på denna punkt med Jeanette Gustafsdotters särskilda yttrande.

För att i någon mån motverka negativa effekter av sitt förslag att äldre uppgifter inte ska preskriberas föreslår kommittén att utgivaransvaret för databaser begränsas till ett år. Utgivaren ska således inte behöva ha "ansvar för material som började tillhandahållas tidigare än för ett år sedan". Tidsperioden är en avvägning mellan vad en utgivare kan överblicka och vad JK kan hinna ganska. Vidare föreslås att skadeståndskrav även vid en senare tidpunkt ska kunna riktas mot företaget. Däremot blir enligt förslaget en utgivare ansvarig även för äldre material om utgivaren av JK eller målsägande blir uppmärksam på brottsligt innehåll men väljer att inte ta bort det.

Vi delar principerna bakom kommitténs förslag. Om ett år är en lämplig gräns kan dock diskuteras. Enligt vår uppfattning borde sex månader vara tillräckligt. Det skulle harmoniera med den preskriptionstid vi anser vara rimlig. Efter denna tid bör även möjligheten att ställa skadeståndskrav ha upphört.

Personlig integritet

Med sociala mediers allt större utrymme i det offentliga rummet har frågan om skyddet av personlig integritet kommit i blickpunkten. Om yttrandefriheten i Sverige har haft en mycket stark ställning har integritetsskyddet varit mer eftersatt till skillnad från flertalet länder i vår närhet. Förvånansvärt lite synes dock ha gjorts för att pröva lagstiftningen i Sverige. Fler domstolsprövningar för att påvisa rättsläget vore önskvärt. Allt pekar dock på att integritetsskyddet bör stärkas i grundlag.

Vikten att värna den personliga integriteten har en stark förankring bland svenskarna visar både tidigare och aktuella frågeundersökningar inom ämnesområdet, inte minst vid vår institution. I Sverige regleras principerna för personlig integritet i personuppgiftslagen (PUL). Samtidigt gör PUL undantag för personuppgiftsbehandling i litterära, konstnärliga och journalistiska sammanhang för att det ska vara möjligt att straffritt bedriva ett fritt meningsutbyte, fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande även då dessa innehåller uppgifter om enskilda personer. Undantaget öppnade samtidigt för att publicera webbplatser som har utgivningsbevis och vars enda syfte var att genom en sökfunktion sprida personuppgifter, såsom kreditupplysning eller uppgifter om brottslighet.

Genom en tidigare lagändring har möjligheten att få utgivningsbevis för kreditupplysningsverksamhet stoppats. De nya sajterna har dock inneburit att det har ställts krav på att förhindra spridning även för andra typer av integritetskänsliga uppgifter. Kommittén har prövat detta och i ett först steg övervägt möjligheten att ställa förhandskrav på utgivningsbevis. Det senare har dock avfärdats eftersom det är emot en av yttrandefrihetens grundprinciper att inte i förväg ställa krav på innehållet. Vi delar helt kommitténs bedömning.

Det kommittén stannat för är ett förslag om nya paragrafer om uppgiftssamlingar med vissa personuppgifter (TF1k13§ och YGL 1k20§) vars syfte är att förhindra även vissa andra verksamheter som berör integritetskänsliga uppgifter. Innebörden är att kommittén låter det gällande undantaget omfatta även uppgiftssamlingar där integritetskänsliga uppgifter är ordnade i syfte att möjliggöra sökningar. Förslagets avgörande kritiska punkt är hur gränsdragningen i praktiken ska göras i förhållande till sajter med grundlagsskydd. Det slutgiltiga beslutet överlämnas till Datainspektionen, trots att det är oklart vilka förutsättningar och arbetsformer denna kommer att ha.

Även om kommittén för en vägledande diskussion om hur gränsdragningen mot grundlagsskyddet för medier är tänkt att fungera blir bilden ändå alltför otydlig med påtaglig risk för att även publicistisk verksamhet kan falla inom undantaget. Vi instämmer därför i experten Jeanette Gustafsdotters bedömning om vikten av att i det fortsatta lagstiftningsarbetet betona och förtydliga avgränsningen mellan sajter vars enda syfte är spridning av personuppgifter, och den verksamhet TF och YGL är satta att värna.

Principerna för internationellt rättsligt bistånd inom TF/YGL-området

Mediegrundlagskommittén har också i enlighet med direktiven övervägt om det går att utöka möjligheterna för Sverige att delta i internationellt rättsligt samarbete på det av TF och YGL grundlagsskyddade området. I direktiven betonas att dessa möjligheter är mycket begränsade idag samtidigt som det ställs krav på utökad rättsligt samarbete inom EU. Mot den bakgrunden menar kommittén att det bör införas en uttrycklig möjlighet att lämna internationellt rättsligt bistånd genom en s k delegationsregel i TF/YGL.

I det förslag som redovisas sägs att rättsligt bistånd ska kunna vägras om det i det enskilda fallet bedöms stå i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. En rättsprincip kan dock förändras med ett enkelt riksdagsbeslut. Att processordningen med juryprövning, som har utgjort en grundbult i svensk yttrandefrihetsgrundlag inte minst under andra världskriget, försvinner är beklagligt. Det är anmärkningsvärt att kommittén inte i större utsträckning har beaktat vad möjliga politiska förändringar på olika håll i världen kan innebära vad gäller begäran om rättsligt bistånd, t ex för oppositionella i exil i Sverige.

Förslaget innebär därför en allvarlig reduktion av skyddet i TF och YGL för att fler ingripanden ska bli möjliga när utländsk myndighet begär rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området. Även tidigare utredningar har påvisat risker med en sådan förändring. Det är vår bestämda uppfattning att när en begränsning av grundläggande rättsprinciper anses nödvändig måste det ske i grundlag för att värna yttrandefriheten och skyddet för individen.

Regler för produktinformation och varningstexter

När det gäller produktinformation tryckt på förpackningar och krav på neutrala tobaksförpackningar menar kommittén att en delegationsbestämmelse om undantag från TF kan införas i likhet med som gäller marknadsföring. I det förra fallet lägger kommittén ett

sådant förslag, medan man i det senare fallet ser det som en möjlighet men väljer att inte ta ställning om en sådan delegation ska införas.

Enligt vår bedömning är synsättet på denna punkt i anmärkningsvärt hög grad inriktat på tekniken. Det är det faktum att text är tryckt på förpackningar som motiverar att delegationen läggs in i TF. Vi uppfattar detta som ytterst tveksamt. Vi delar den syn som finns i det särskilda yttrandet från Björn von Sydow och Maria Abrahamsson som pekar på att istället föra in detta redan i TF:s inledning som en typ av tryck som inte omfattas av TF.

Avslutande synpunkter

Sverige har länge haft en konstitutionellt ordnad yttrandefrihet. När dagens teknik innebär att möjligheterna att yttra sig aldrig har varit större än i dagens samhälle uppstår en rad kritiska frågor om i vad mån den tekniska utvecklingen ska leda till ändringar som försvagar grundläggande principer i TF och YGL. Om enighet råder om dessa principer borde det på sikt vara möjligt att utveckla ett förhållningssätt som kan bilda grunden för en sammanhållen och hållbar lagstiftning i syfte att långsiktigt värna yttrandefriheten. Försök att åstadkomma en sådan helhet har gjorts i olika utredningar under 2000-talet men hittills utan resultat.

I enlighet med kommittédirektiven är den nuvarande kommitténs förslag huvudsakligen ett fortsatt lappande och lagande av TF och YGL i syfte att uppdatera dem till dagens teknik och berör inte annat än indirekt större principfrågor. Det framgår på flera ställen i texten hur man försöker anpassa principiella synsätt som präglats av en äldre mediemiljö, där utgångspunkten är vad man kallar "de traditionella medierna" (t ex s 274). De senare synes uppfattas som ett slags naturlig bottenplatta mot vilken förändringar prövas. Det nya betänkandet illustrerar tydligt att ett sådant perspektiv har blivit alltmer problematiskt.

Den samlade bilden av kommitténs förslag visar på problemen med att ha två olika yttrandefrihetslagar. På vissa punkter kan vissa av kommittén diskuterade ändringar inte genomföras eftersom de inte passar in i modellen. En konsekvens är att man där lämnar över tolkningen till domstolarna. Enligt vår bedömning kan betydande principproblem uppstå när tillämpningen av en grundlag som TF blir beroende av domstolarnas tolkning, särskilt som beslut vid tryckfrihetsmål inte kräver motiveringar. Dagens lagstiftning gör det också svårare för den enskilde att lagföra förtal om yttranden gjorts på en webbplats som har utgivningsbevis enligt TF. En annan typ av problem är att det framstår som alltmer svårförståeligt varför olika tekniker för produktion och distribution ska innebära olika ansvarsförhållanden.

Vi är självklart medvetna att det är vanskligt att genomföra större förändringar i en grundlag som har ett så stort symbolvärde som TF. Det är av stor vikt att värna de grundläggande principerna samtidigt som det finns behov av anpassning till en ny verklighet där

digitaliseringen har ändrat förutsättningarna för publicistisk verksamhet och innebörden av personlig integritet. De hänvisningar som betänkandet i annat sammanhang har till situationen i andra länder pekar emellertid på att en grundlag som utgår från principerna för yttrandefrihet kan fungera.

Vår slutsats är att den snarast bör tas initiativ till att ännu en gång pröva möjligheten av en teknikoberoende lagstiftning. Som Institutionen för journalistik, medier och kommunikation formulerade det redan i sitt yttrande över betänkandet *Grundlagsskydd för nya medier* (SOU 1997:49): "Enligt vår bedömning visar redan utredningens egna analyser på att den väg man valt är principiellt problematisk. Det har blivit allt svårare att anpassa teknikutveckling och lagstiftning när det gäller 'kommunikation med allmänheten'. En viktig förklaring till detta är just att de nya medieformerna i minskande utsträckning är medier som vi känner till dem idag." Det är en bedömning som vi fortfarande menar vara giltig.

Avslutningsvis vill vi understryka vikten av starka medieetiska system och att innebörden av yttrandefrihet är väl känd i befolkningen. Dagens samhälle kräver kunniga medborgare med en kritisk blick för att upprätthålla demokratin. Det gäller särskilt den allt mer digitaliserade mediekulturen där nya sätt att förstå yttrandefrihet följer i spåren och diskussionen om gränserna för yttrandefriheten tar sig nya uttryck. Grundläggande för att möta förändringarna i kommunikationssamhället är ökad kunskap. Särskilt gäller det skolan där kunskapsområdet medie- och informationskunnighet måste utvecklas. Det handlar om både kunskaper och färdigheter: förståelsen av yttrandefrihet med vetskap om rättigheter och ansvar. Att utveckla medborgarnas medie- och informationskunnighet handlar ytterst om att skydda och främja yttrandefriheten. För detta behövs en samlad nationell policy. Det saknar Sverige.

* * *

Remissen har utarbetats av en remissgrupp bestående av professorerna Kent Asp, Ulla Carlsson och Lennart Weibull (sammankallande) samt universitetsadjunkt Britt Börjesson.

Göteborg som ovan



Ulla Sättereie
prefekt