

Författningsförslagen

Förslaget rörande ändring i tryckfrihetsförordningen beträffande skyddsobjekt

Juridikfronten har inga invändningar i sak emot att skyddsobjekt fredas från att fotografier tas av dem etc. med publiceringsavsikt. Den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen, TF, innehåller dock brottsbenämningar som inte förekommer i grundlagarna, nämligen ”terroristbrott” och ”grovt rån”. Normalt kan (ska) grundlagsbestämmelser tolkas autonomt, men här har grundlagsregeln utformats helt med ledning av skyddslagen (2010:305), något som varit välment men olyckligt. En domstol kan svårligen göra någon autonom prövning av huruvida ett fotografi för publicering angår ett ”objekt” som omfattas av förstärkt skydd mot grovt rån och terroristbrott, särskilt som dessa brott (eller snarare *gärningar*) inte definieras i TF. Vidare kan det ifrågasättas om ordet ”objekt”, som enligt flera moderna ordböcker endast betyder ”föremål”, i normalt språkbruk verkligen kan användas om bl.a. byggnader, anläggningar och områden. I 1 § skyddslagen förekommer, till skillnad från i den föreslagna grundlagsbestämmelsen, ett förtydligande av att byggnader, anläggningar och områden inbegrips i ”objekt”. En uppräkningslista bör förekomma även i grundlagstexten, rimligen helt utan ordet ”objekt”. Även orden ”förstärkt skydd” måste förtydligas, eftersom det inte framgår vilken normalnivå skyddet ska vara ”förstärkt” i förhållande till. Som förslaget är skrivet kan man tro att det i vanlig lag kan förbjudas att någon i publiceringssyfte avbildar en övervakningskamera utanför en bank, i och med att en sådan rimligen är ägnad att bereda banken (”objektet”) ett förstärkt skydd mot grovt rån.

Ska en normprövning kunna äga rum bör 1 kap. 12 § TF ange att TF inte hindrar att det i lag meddelas bestämmelser om *ansvar som avser en överträdelse av ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar och mätningar av, inom eller invid en sådan byggnad eller anläggning, eller ett sådant område, fordon, luftfartyg eller fartyg, som, på grund av ett påtagligt behov av skydd mot spioneri, sabotage och andra grova brott, eller för liv och hälsa, genom ett särskilt beslut i enlighet med lag, av regeringen, försvarsmakten, den nationella säkerhetspolisen eller en länsstyrelse har betecknats som ett skyddsobjekt*

Beträffande konsekvensändringen i 1 kap. 18 § yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, torde inte ordet ”avbildningsförbud” räcka till för att tydligt utmärka att förbud mot såväl avbildning, beskrivning och mätning kan införas genom vanlig lag, utan hinder av YGL. Förbudens art bör således förtydligas här.

Vidare kan Juridikfronten konstatera att den vida, rimliga tolkning av anskaffarfriheten som framförts av Högsta domstolen och i doktrinen, torde innebära att även dataintrång och kränkande fotografering m.m. är tillåtet så länge publiceringsavsikt finns. Sjätte punkten i 1 kap. 12 § TF ger rimligen inte stöd för lagbestämmelser som *skenbart* handlar om ett ”sätt” för anskaffande, men i praktiken tar sikte på viss typ av information, såsom just datalagrad information eller just information om vad som försiggår i ett omklädningsrum (jfr bl.a. Mikael Ruotsi, *Anskaffarfrihetens gränser – brottsliga metoder eller innehållsneutralitet?*, Juridisk Publikation 2/2018, s. 336 med not. 19, s. 347 och s. 349). Regeringen borde överväga att föreslå att fler brottstyper, som de nämnda, skrivs in i 1 kap. 12 § TF, för att freda människors privatliv på ett sätt som inte fordrar att man gör våld på anskaffarfriheten och dess syften.

Förslaget rörande ändring i grundlagarna beträffande databaser med brottnåluppgifter

Juridikfronten välkomnar förslaget om inskränkning i YGL för ”brottsdatabaser”. Sådana databaser lär vara olagliga; se <https://www.dagensmedia.se/nyheter/medievarldens-arkiv/lexbase-och-fortalsbrottet/>.

Förutom de exempel som utredningen tar upp bör nämnas att webbplatsen Gangrape Sweden, lagrad i den grundlagsskyddade nazistiska databasen Nordfront.se (se <https://gangrapesweden.nordfront.se/>), innehåller hundratals placeringsbeslut från Kriminalvårdens riksmottagningar och en sökbar databas

(se <https://gangrapesweden.nordfront.se/brott/sokbrottsling.php>) med inte mindre än 83 656 individer i. Denna har skapats på basis av Kriminalvårdens straffidsbeslut som lämnats ut med stöd av 2 kap. TF. Målnummer och fängelsestraffets längd samt ”svensk”/”icke-svensk” anges rörande varje individ.

Grundlagsregeln bör utformas så att den även täcker databaser med kriminalvårdshandlingar, som annars skulle kunna användas för att i praktiken bygga upp ett eget sökbart belastningsregister, i vart fall beträffande de personer som dömts till kriminalvårdspåföljder, som den ovan angivna databasen visar. Emedan kriminalvårdens klienthandlingar, fränsett personutredningar i pågående brottmål, avser verkställighet av utdömda straff och andra påföljder, anser Juridikfronten att formuleringen i förslagen till ändringar i 1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL, inte bör följa art. 10 i GDPR, utan ändras till *som rör domar och beslut i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhets- och verkställighetsåtgärder*. Ordet ”fällande” har avlägsnats, enär det näppeligen vore rimligt om en databas fick innehålla *frikännande* brottmålsdomar, vars innehåll säkerligen ofta kan vara lika känsligt för de tilltalade och målsägande som förekommer i domarna. En frikännande dom kan dessutom innehålla uppgifter om att någon har begått ett (allvarligt) brott (se bl.a. Solna tingsrätts dom 2013-11-22 i mål nr B 4730-13 och Svea hovrätts dom 2013-11-01 i mål nr B 4039-12). Vidare borde det övervägas även om frivårdens personutredningar bör få hanteras i sökbara databaser.

Tilläggs kan att det knappast hade funnits några databaser med brottmålsdomar om domstolarna hade åberopat utskriftsundantaget i 2 kap. 16 § TF och vägrat lämna ut sådana känsliga handlingar i annan form än i utskrift på papper mot fastställd avgift. Den privatlivskränkning som ”tjänster” som Lexbase och Mrkoll innebär, bär således staten ett närmast direkt ansvar för genom oviljan att använda sig av gällande regelverk, som tillkommit just för att freda enskildas privatliv från kränkningar i databaser (!).

Förslaget rörande ändring i webbsändningsregeln och databasregeln

Det förekommer att kända opinionsbildare använder sig av webbradio för att torgföra anonyma åsikter av ljusskyggt slag. De problem med webbsändningsregeln som har tagits upp har i princip undanröjts genom NJA 2018 s. 562. Webbsändningsregeln förefaller ha fungerat väl, särskilt med hänsyn till det gängse kravet på uppsåt för att ansvar ska kunna utkrävas, och Justitiekanslerns milda praxis i frågor om åtal. I det fåtal fall där någon har fällits till ansvar för att inte ha anmält ansvarig utgivare för webbsändningar, har det rört sig om sådan opinionsbildande verksamhet att det varit motiverat med grundlagsskydd (se Solna tingsrätts dom 2012-01-25 i mål nr B 8561-11 och Helsingborgs tingsrätts dom 2019-04-04 i mål nr B 2033-18). Intresset av att beivra förtal och andra brott (bl.a. hets mot folkgrupp) motiverar att webbsändningar – inklusive e-postmassutskick – regleras på samma sätt som andra sändningar, så att en ansvarig person *skall* finnas, utpekas och kunna ställas till svars för brott. Juridikfronten måste därför avstyrka förslaget till ändring av webbsändningsregeln. Att det är lätt att skaffa sig utrustning för webbsändning kan enligt vår mening inte utgöra skäl emot automatiskt YGL-skydd; det torde vara ännu lättare att utge en tidskrift och så få grundlagsskydd (jfr NJA 2014 s. 128). Därtill innefattar nu föreslagen ändring i databasregeln en väsentlig inskränkning av YGL:s skydd. Rörande s. 223, kan konstateras att tre domstolar ansett att terrorfilmen innefattat olaga våldsskildring.

Förslaget rörande vidaresändningar från utlandet

Förslaget förefaller tillräckligt väl avvägt, även om Juridikfronten finner att Arlewins möjlighet till domstolsprövning varit på sin höjd illusorisk (se nedan). Det föranleder som sådant inga synpunkter.

Övriga författningsförslag

Juridikfronten har inga synpunkter på de övriga förslagen till författningar, vilka i stort faller utanför föreningens arbetsområde, men redogör nedan för vissa andra behov av nyregleringar på området och kommenterar kommittébetänkandet i vissa hänseenden.

Privatlivskränkningar genom bruk av meddelarfriheten och röjande av meddelares identiteter

En aspekt som förbisetts i betänkandet när det gäller möjligheten att utkräva ansvar för kränkningar är följande. Myndigheter driver idag tidskrifter, webbtidningar och programverksamhet (se bl.a. betänkandet, s. 219). Stundom får dessa verksamheter in tips från personer (meddelare) som vill vara anonyma. Eftersom sådana tips inkommer till en myndighet är de enligt huvudregeln i 2 kap. 9 § TF, trots tystnadsplikten i 3 kap. 3 § TF, allmänna handlingar och normalt tillgängliga för var och en.

I 2 kap. 14 § 1 st. 2 p. TF finns ett undantag som gäller ”ett meddelande eller någon annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i en periodisk skrift som ges ut genom myndigheten”. Denna bestämmelse är endast tillämplig på tips till redaktionen för tryckta periodiska skrifter, medan tips till bl.a. webbtidningsredaktioner och radioredaktioner faller utanför dess tillämpningsområde (se t.ex. HFD 2018 not. 15, om ett tips till Riksbankens webbtidskrift; ett utgivningsbevis för periodisk skrift fanns, men ingen tryckt version av tidskriften utgavs längre när tipset inkom). Bestämmelsen gäller inte heller för e-postloggar som innehåller uppgift om meddelares identiteter (se Högsta förvaltningsdomstolens dom 2017-06-19 i mål nr 6569-16). Inte heller gäller regeln för ett svar som en redaktion skickar till en meddelare, även om svaret skulle innehålla själva tipset (se Kammarrätten i Göteborgs dom 2019-02-08 i mål nr 5324-18).

Eftersom en meddelare som huvudregel inte ska kunna ansvara straffrättsligt för innehållet i ett tips, är situationen alltså sådan att en person kan exempelvis förtala en annan person genom skrivelser till en myndighet, som kan begäras ut av allmänheten, utan att själv kunna ansvara för skrivelserna innehåll. En redogörelse för normalt sekretessbelagda uppgifter skulle även kunna skickas till en myndighetsägd tidskrift för publicering, något ofta är straffritt för meddelaren. Om tipsen inte leder till att myndighetens tidskrift publicerar de uppgifter som tipset innehåller, kan inte heller en utgivare ansvara för tipsen. En person kan således, med hjälp av en myndighets redaktion, utsätta en annan person för allvarliga privatlivskränkningar utan att någon enligt gällande rätt kan ansvara för detta. I ett fall anmäldes den svenska ordningen till Europadomstolen, men klagomålet ansågs, av en domare, ”inadmissible” (se Europadomstolens beslut 2019-12-05, appl. no. 54424/19). Detta omotiverade beslut kan dock rimligen inte tas till intäkt för att den svenska ordningen är förenlig med artiklarna 6, 8 och 11 i Europakonventionen (jfr fallet Arlewin mot Sverige, som behandlas i betänkandet).

Både den som tipsar myndigheters massmedieverksamheter och den som tipsen avser bör beredas ett skydd för sitt privatliv och, beträffande meddelare, sin yttrandefrihet. Ett sådant skydd bereds bäst genom att samtliga meddelanden till myndigheters medieverksamheter, och alla uppgifter som rör dem i exempelvis e-postloggar eller svarsbrev från redaktioner, aldrig kan bli offentliga handlingar.

Bestämmelsen i 2 kap. 14 § 1 st. 2 p. TF synes ha spelat ut sin roll i dagens medialandskap, och täcker inte alla de situationer då meddelare bör beredas skydd och allmänheten inte bör ha insyn i de tips som meddelare inger (jfr prop. 1975/76:160, s. 173 f.). Vi föreslår därför att den ändras till *ett meddelande eller någon annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet för offentliggörande i ett av 1 kap. denna grundlag eller av yttrandefrihetsgrundlagen skyddat medium.*

Vi föreslår dessutom en ny bestämmelse i 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), efter mönster av 29 kap. 2 § samma lag, exempelvis med följande lydelse: *Sekretess gäller för uppgift om innehållet i ett meddelande eller annan uppgift som angår ett meddelande, som med publiceringsavsikt har sänts till en redaktion för en periodisk skrift, en radioverksamhet eller annan sådan medieverksamhet som skyddas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen och som bedrivs av en myndighet. Om sekretess inte följer av någon annan bestämmelse, får dock en sådan uppgift lämnas till den som har sänt ett sådant meddelande. Sekretessen hindrar inte att myndigheten publicerar innehållet i ett meddelande i ett av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen skyddat medium, såvida det genom publiceringen inte röjs vem som har lämnat meddelandet.*

Övriga synpunkter angående betänkandet eller dess ämne

Paraplyeffekten

Angående grundlagarnas paraplyeffekt, som kommittén tar upp på s. 69, kan det konstateras att Justitiekanslerns praxis inom det grundlagsskyddade området i praktiken har haft stor påverkan på hur polis och åklagare bedömt rasistiska och liknande symboler (se SOU 2019:27, s. 135). Detta måste ses som en praktisk konsekvens av den paraplyeffekt som grundlagarna har. Paraplyeffekten får snarast ses som just ett praktiskt förhållningssätt och inte som en rättslig regel. Om det – enligt domstols eller Justitiekanslerns bedömning – står var och en fritt att i tryckt skrift eller i ett tv-program uttrycka ett visst budskap, torde det inte sällan framstå som inkonsekvent och rentav som obefogat att ingripa mot exakt samma budskap när det förekommer exempelvis i ett inlägg på sociala medier. Man torde dock inte behöva frukta att domstolar direkt med stöd av paraplyeffekten tillämpar principer om exempelvis ensamansvar och meddelarskydd på publiceringar som sker utanför det grundlagsskyddade området. Paraplyeffekten (och den jämförliga ”parallelinstruktionen”) bör snarast betraktas som en påminnelse till rättstillämpare om att tillämpa liknande måttstockar vid bedömning inom och utom grundlagarna.

Skrivfelen i grundlagen

För det fall att de nu föreslagna reglerna i 1 kap. 13 § TF och 1 kap. 20 § YGL inte föreslås bli lag, bör regeringen i vart fall ta initiativ till att flytta ”, eller” till föregående punkt i respektive bestämmelse.

Den historiska överblicken

Det påstås på s. 106 i betänkandet att ”genom Gustav III:s statskupp 1772 var den första tiden av tryckfrihet förbi”. Detta överensstämmer knappast med verkligheten, i och med att ingen censur återinfördes genom 1772 års statskupp (se bl.a. Hilding Eek, *Om tryckfriheten*, Gebers 1942, s. 167). Sådana inskränkningar infördes först senare, bl.a. 1780, 1785 och 1792. ”Efter mordet på Gustav III 1792 vidtogs ytterligare åtgärder som begränsade tryckfriheten, bl.a. infördes censur för alla politiska skrifter” är visserligen ett någorlunda riktigt påstående, men censuren gällde bara under en mycket kort period. I juli 1792 utkom en mycket liberal tryckfrihetsförordning utan egna straffbestämmelser; först under Gustav IV Adolfs regeringsperiod tilltog bruket av censur och dylika hämmande åtgärder.

Ettårsregeln

Den s.k. ettårsregeln i 6 kap. 6 § YGL har hittills i princip endast lett till att nazistiska utgivare undgått ansvar för åtskilliga hundra fall av hets mot folkgrupp (se bl.a. Justitiekanslerns underrättelse 2020-03-11 i dnr 5210-19-3.1.1 m.fl., som gällde hela 502 fall av detta brott). Skälen för regelns införande motiverar inte att en mängd (allvarliga) brott inte beivras. Regeringen bör därför överväga att låta den nya regeln utgå från YGL och att istället införa en särskild begränsningsregel som tar sikte endast på ärekränkingsbrotten, som synes vara de enda brott som inte ”borde” beivras när viss tid har förflutit. Om ettårsregeln skall behållas bör det utredas vilket ansvar, om något, som egentligen åvilar den som samtidigt driver databasverksamheten och är utgivare för databasen (jfr prop. 2017/18:49, s. 141 f.).

Rätten till effektivt rättsmedel mot privatlivskränkningar

Möjligheten att beivra privatlivskränkningar i de grundlagsskyddade medierna är i praktiken mycket begränsad. Justitiekanslerns tolkning av åtalsprövningsreglerna beträffande ärekränkingsbrott innebär att en enskild som utsatts för förtal i ett grundlagsskyddat medium, exempelvis på internet, inte torde kunna påräkna att Justitiekanslern ingriper med allmänt åtal; se t. ex. Justitiekanslerns beslut 2013-06-26, dnr 4044-13-31, där påståendet att en kvinna ”faktiskt är hora på riktigt, i [en viss stad]” inte föranledde något ingripande, och JK:s beslut 2020-07-01, dnr 3280-20-3.1.2 och 3438-20-3.1.2, där nazistiska påståenden om att två personer med judisk bakgrund var ”förbrytare” visserligen ansågs

utgöra förtal men inte föranledde allmänt åtal, bl.a. eftersom påståendet att personerna är förbrytare "helt enkelt inte [kan] förtjänas att tas på allvar". Inga åtal har från JK:s sida väckts mot "tjänster" som Gangrape Sweden, Lexbase och Mrkoll. Att själv väcka talan i tryck- och yttrandefrihetsmål är alltid kostsamt, eftersom sådana mål inte kan drivas som s.k. småmål (mål om mindre värden). Det kan ifrågasättas om den svenska ordningen är förenlig med artiklarna 6, 8 och 13 i Europakonventionen. Sådana bedömningar som kommittén gör på sidorna 146 ff. framstår som direkt långsökta; det bör inte ankomma på ett (förment) brottsoffer att vara professor i processrätt för att kunna ta sin rätt tillvara.

Regeringen bör därför överväga att föreslå att det, lämpligen i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, införs bestämmelser om möjlighet för enskild att föra talan i tryck- och yttrandefrihetsmål i den ordning som avses i 1 kap. 3 d § 2 st. rättegångsbalken, med tillhörande bestämmelser. Regeringen bör även överväga att ytterligare skärpa bestämmelsen i 5 kap. 5 § brottsbalken, eftersom den reform som ägde rum år 2014, då kravet på "särskilda skäl" för åtal slopades (se prop. 2013/14:47, s. 23 ff.) inte synes ha fått några som helst återverkningar i Justitiekanslerns praxis beträffande ärekränkning som tryck- och yttrandefrihetsbrott.

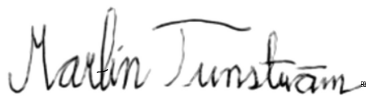
E-böcker

Juridikfronten delar kommitténs bedömning på s. 400, att den omständigheten att ett förlag med automatiskt grundlagsskydd för en databas, i databasen inför en e-bok, innebär att e-boken åtnjuter grundlagsskydd enligt databasregeln. Eftersom QR-koder är tekniska upptagningar (se bl.a. Högsta förvaltningsdomstolens dom 2018-03-20 i mål nr 598-18, Kammarrätten i Göteborgs dom 2018-06-21 i mål nr 1654-18 och särskilt Kammarrätten i Jönköpings dom 2014-10-08 i mål nr 2775-14) torde för övrigt även den som "yrkesmässigt" framställer QR-koder åtnjuta sådant grundlagsskydd. Det kan emellertid konstateras att Justitiekanslern ansett sig kunna göra en prövning utifrån ett meddelandes karaktär och fann att säljarens återgivande av innehållet i en trycksak med ett kontroversiellt budskap ("Lasermannen – ett ljus i mörkret") utgjorde ett "meddelande av utpräglad kommersiell natur som faller utanför [YGL:s] tillämpningsområde" (se JK:s beslut 2020-06-10, dnr 3309-20-3.1.1). Huruvida ett sådant resonemang från JK:s sida skulle kunna tillämpas på e-böcker kan man endast spekulera om.

Eftersom det i aktuell situation ankommer på förlaget att tillhandahålla eller låta bli att tillhandahålla ett verk, och förlaget har ett kommersiellt intresse av att tillhandahålla verket, förefaller det skäligast att ansvaret för skriftens innehåll åvilar förlaget (dvs. den som förlaget utser till utgivare). Det förefaller därtill oskäligt att ålägga författaren ansvar för ett perdurerande tillhandahållande som någon annan ombesörjer – ett tillhandahållande författaren själv inte har rådighet över eller själv kan bringa till upphörande. En e-bok torde ju rentav kunna tillhandahållas utan upphovsmannens kännedom eller samtycke. Det vore oskäligt om den som drabbats av ett brott i en e-bok för att kunna ta tillvara sin rätt skulle behöva kontrollera huruvida upphovsmannen samtyckt till att ett förlag, tryckeri eller någon annan med automatiskt grundlagsskydd för sin webbplats, tillhandahållit boken. Juridikfronten delar av dessa och av de av kommittén anförda skälen (s. 402-411), vad som synes vara kommitténs inställning, att ingen förändring nu bör ske när det gäller ansvaret för innehållet i elektroniska böcker.

Radio och tv m.m. i allmänhetens tjänst

Det synes föreligga skäl att införa regler för att säkra bl.a. att de s.k. "public service"-företagen i sin verksamhet inte framstår som ideologiskt avhängiga något visst politiskt block. Kommittén har dock avstått från att lämna några förslag med hänsyn till det parlamentariska läget (s. 380). Under sådana omständigheter saknas det anledning för Juridikfronten att som remissinstans föreslå någon nyordning.


Martin Tunström, ordförande