

2020-11-24

Juridiska fakultetskansliet

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

### **Remissvar: Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2020:45)**

Juridiska fakultetsnämnden, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande från 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (nedan Kommittén) anför följande:

#### **Inledande anmärkningar**

Kommittén har enligt sina direktiv haft en mycket omfattande och grannliga uppgift att se över tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen i syfte att komma tillrätta med ett tiotal olika frågor och problem i TF och YGL. TF och YGL är i flera avseenden en föråldrad lagstiftning och de problem som Kommittén haft att behandla är kopplade till den tekniska utvecklingen i samhället, men också till europarättens påverkan på det svenska tryck- och yttrandefrihetsskyddet, m.m.

Alla ändringar som har med yttrandefriheten att göra är känsliga med tanke på dess fundamentala betydelse för vårt statskick. Till skillnad från flera tidigare utredningar på tryck- och yttrandefrihetsområdet ger dock Kommittén konkreta förslag på lösningar och inte bara redogörelser för problemen och möjliga lösningar. Samtidigt saknas ett helhetsgrepp eftersom fokus till stor del ligger på att förbättra och förtydliga befintliga regleringar med användande av de konstruktioner, ordalydelser etc. som finns i tryck- och yttrandefrihetsskyddet sedan tidigare. TF och YGL har som bekant också en internationellt unik utformning genom att de innehåller så detaljerade och exakta regler som alla har status som grundlagsbestämmelser. Vad detta innebär i förhållande till Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga kunde med fördel ha belysts mera ingående av Kommittén.

I det följande kommenteras endast de förslag som Fakultetsnämnden finner anledning att särskilt uttala sig om.

#### **Ang. grundlagsskydd för sändningar via satellit från utlandet som vidare sänds i Sverige**

Kommittén föreslår att tillämpningsområdet för YGL ska utvidgas när det gäller vissa sändningar av tv-program via satellit. Enligt förslaget ska YGL göras generellt tillämplig på tv-program som sänds från utlandet via satellit och som huvudsakligen är avsedda att tas emot i Sverige och som

---

### **Juridiska fakultetsnämnden**

vidaresänds här. Förslaget aktualiserar förhållandet till radio-och TV-lagen (RTL) och de principer varpå denna bygger. RTL är i första hand baserad på EU:s direktiv om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet) av 2010, reviderat 2018, som RTL genomför i Sverige. RTL har i viss mån ändrats 2020 för att genomföra 2018 års ändringar i AV-direktivet.

AV-direktivet och RTL bygger på ursprungslandsprincipen, även benämnd sändarlandsprincipen. Den innebär att sändarlandets lag är tillämplig inom EU/EES, se 3 § p. 1 och 2 RTL. Detta är ett uttryck för den grundläggande principen att TV-program inom EU ska kunna visas oförändrat över gränserna (television without frontiers).

Ursprungslandsprincipen anses tillämplig även när t ex TV 3 sänder program från annat EU-land på svenska och med tydlig inriktning på svensk publik. Detta har prövats av EU-domstolen i mål C-34-36/95, *KO mot De Agostini (Svenska) Förlag resp. KO mot TV-Shop i Sverige*. EU-domstolen uttalade i domen punkt 27 att tv-sändningar som är avsedda för en annan medlemsstat ska överensstämma med den lagstiftning som är tillämplig på sändningar avsedda för allmänheten i den medlemsstat varifrån sändningen kommer, liksom med bestämmelserna i direktivet. Domstolen uttalade vidare att i överensstämmelse med detta är medlemsstaterna, med förbehåll för den möjlighet som de har enligt artikel 2.2 i direktivet, skyldiga att säkerställa fri mottagning och att inte begränsa återutsändning inom sitt territorium av televisionssändningar från andra medlemsstater av skäl som omfattas av direktivet.

Hänvisningen till artikel 2.2 avsåg den äldre versionen av direktivet på området, direktiv 89/552/EEG, som i den nämnda artikeln öppnade en begränsad möjlighet för mottagarlandet att ingripa mot grova överträdelser.

Kommittén berör förhållandet till RTL helt kort på s. 158. Den säger att det inte finns några hinder att ha olika principer för jurisdiktion enligt RTL och YGL eftersom de reglerar olika om än närliggande rättsområden. Man tillägger att lösningen ”möjligen inte är helt idealisk” men att det är till fördel om påstådda brott kan prövas här i Sverige. Förhållandet till EU-direktivet och EU-domstolens praxis berörs inte i betänkandet.

Kommittén behandlar här en principiellt viktig fråga. Huvudlagen på området är otvivelaktigt RTL som har sitt eget bedömnings- och sanktionssystem, där Granskningsnämnden för radio och tv har en central roll. RTL innehåller även ett särskilt kapitel med sanktionsbestämmelser (17 kap.). Kommittén berör inte närmare hur en utvidgning av YGL:s tillämpningsområde med därtill knuten brottskatalog skulle fungera i förhållande till TV-sändningar från annat EU/EES-land, där ju tillsyn och ansvar kan bygga på andra principer. Genomförs förslaget skulle det komma att gälla olika principer för jurisdiktion i förhållande till satellitsänd TV när det gäller YGL och RTL. Detta ter sig problematiskt och är, som här berörs, inte i linje med AV-direktivets uppbyggnad och syften och EU-domstolens praxis. Man skulle ha velat se en närmare behandling i betänkandet av förhållandet till EU-rätten. Härtill kommer att även om kommittén kan peka på svårigheter som kommit upp i samband med ett visst rättsfall ter det sig oklart vilket behov som skulle finnas av den föreslagna lagändringen. Enligt Fakultetsnämndens mening har inte Kommittén lagt fram tillräckliga skäl för att frånga ursprungslandsprincipen och nuvarande rättsläge för tv-sändningar från annat EU/EES-land och Fakultetsnämnden förordar därför att lagförslaget inte genomförs i denna del utan att det nuvarande rättsläget bibehålls.

### **Ang. frågan om tryckta förpackningar bör undantas från TF:s tillämpningsområde**

Kommittén har haft i uppdrag att överväga om tryckta förpackningar bör undantas från TF:s tillämpningsområde. Det är här närmast fråga om förpackningar för produkter som innehåller tryckt text med information om produktens sammansättning och användning. Såsom nämns i betänkandet är Sverige ensamt i EU om att ha ett i detalj reglerat grundlagsskydd för produktinformation på förpackningar, något som kan medföra svårigheter för vårt land vid förhandlingsarbetet om nya rättsakter rörande konsumentskydd m.m. Det kan t ex gälla krav på att förpackningsinformation ska vara myndighetsgranskad i förväg. Särskilt uppmärksammas har varit frågan om införande av neutrala tobaksförpackningar som inte ger utrymme för det tillverkande företaget att ha egen text på förpackningen. Vissa medlemsländer har infört krav på i första hand neutrala cigarettpaket men att göra så är inte obligatoriskt (EU:s tobaksdirektiv 2014/40 skäl 54).

Kommittén har övervägt om yttrandefrihetsskyddet enligt RF och Europakonventionen skulle vara tillräckligt när det gäller tryckta förpackningar. Kommittén finner att en sådan ordning skulle ha klara fördelar, främst i form av ökad flexibilitet och möjlighet till proportionalitetsbedömningar, men kommittén stannar för att föreslå att nuvarande ordning bibehålls. Som främsta skäl för detta anförs att ett skydd baserat på TF är starkare och säkrare.

Som Fakultetsnämnden anfört inledningsvis i detta remissyttrande är den nuvarande utformningen i Sverige av lagstiftningen om tryck- och yttrandefrihet i grunden föråldrad. För åtskilliga viktiga nya medier finns i dag yttrandefrihetsskydd endast med stöd av RF och Europakonventionen, medan särskilt TF har en närmast rigid lagstiftning kring allt som går in under definitionen av tryckt skrift. Svensk lagstiftning sitter här fast i en i längden ohållbar ordning som är historiskt betingad. Kommitténs resonemang och bedömning av frågan om skydd för text på tryckta förpackningar är ett exempel på detta. Enligt Fakultetsnämndens mening tillgodoser RF och Europakonventionen de skyddsbehov som kan föreligga på detta område och Fakultetsnämnden hade därför gärna sett att tryckta förpackningar hade lyfts ut ur TF. Något alternativt lagförslag med denna inriktning har dock tyvärr inte lagts fram.

### **Ang. grundlagsskydd för vissa söktjänster**

Kommittén har haft i uppdrag att utreda om grundlagsskyddet ska inskränkas för söktjänster som offentliggör personuppgifter om enskildas lagöverträdelse. Fakultetsnämnden delar Kommitténs uppfattning att sådana uppgiftssamlingar ska undantas från grundlagsskyddet men vill belysa följande.

Kommittén har i sina överväganden om grundlagsskydd för vissa söktjänster utgått från den svenska synen på förhållandet mellan GDPR och TF/YGL som innebär att personuppgiftsskyddet i GDPR helt sätts ur spel om grundlagarna är tillämpliga. GDPR:s bestämmelse (artikel 85) om att medlemsstaterna i lag ska förena förordningens integritetsskydd med yttrande- och informationsfriheten har i Sverige tolkats så att förordningen tillåter ett generellt undantag för behandling av personuppgifter som sker inom ramen för TF och YGL. Det medför således att GDPR inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot TF eller YGL (prop. 2017/18:105 s. 40 ff.), något som uttryckligen framgår av den s.k. dataskyddslagen (2018:218) 1 kap. 7 §. I ljuset av EU-

rättens ställning i Sverige samt rättighetsstadgans och Europakonventionens rättighetsskydd hade Fakultetsnämnden gärna sett en mer ingående diskussion kring huruvida denna ståndpunkt faktiskt kan upprätthållas. Det nuvarande systemet medför bl.a. att en behandling av personuppgifter om lagöverträdelser fritt kan tillhandahållas av alla aktörer som har automatiskt eller frivilligt grundlagsskydd.

Europarätten, såväl Europakonventionen som EU-rätten, ger domstolar och myndigheter ett betydande utrymme att företa proportionalitetsbedömningar när olika rättigheter eller intressen står mot varandra. Detsamma gäller inom svensk förvaltningsrätt. TF och YGL bygger däremot på grundtanken att låta lagstiftaren göra behövliga avvägningar inom ramen för en tämligen detaljerad lagreglering som lämnar ganska litet bedömningsutrymme för den efterföljande rättstillämpningen. Enligt Fakultetsnämndens mening hade det därför varit värdefullt om Kommittén hade diskuterat grundlagsskyddet för de aktuella söktjänsterna utifrån ett proportionalitetsperspektiv för att belysa intresseavvägningen mellan å ena sidan individens integritet och rätt till privatliv och å andra sidan yttrande- och informationsfriheten i samhället. Den skada i form av social uteslutning, misstro, stigmatisering, etc. som den enskilde orsakas av att alla och envar genom ett enkelt knapptryck kan få reda på personens tidigare lagöverträdelser, ska här vägas mot samhällets intresse av att värna yttrande- och informationsfriheten. Att uppgifterna i fråga dessutom finns tillgängliga på annat sätt för den som verkligen har behov av att ta del av dem bör också beaktas. Inte minst mot bakgrund av Europadomstolens praxis (t.ex. målet *Satakunnan Markkinapörssi oy m.fl. mot Finland, White mot Sverige*, m.m.) och EU-domstolens praxis (t.ex. C-345/17 *Sergei Buivids*, som fastslår att artikel 7 i rättighetsstadgan, om rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, ska tolkas enligt samma principer som motsvarande bestämmelse i Europakonventionen), bör individens integritetsskydd ges stor tyngd.

Kommittén har valt att föreslå en begränsning av de aktuella söktjänsterna genom en delegationsbestämmelse i TF och YGL, en lösning som Fakultetsnämnden ställer sig bakom. Kommittén föreslår också att delegationsbestämmelsen i sin helhet ändras så att den blir tillämplig om det med *”hänsyn till uppgiftssamlingens karaktär står klart att det finns särskilda risker för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet”* (TF 1 kap 13 § 2 st. punkt 2 och YGL 1 kap 20 § 2 st. punkt 2 i förslaget). Den föreslagna formuleringen ger visst utrymme för en proportionalitetsavvägning i det enskilda fallet, men det vore enligt Fakultetsnämndens mening att föredra om möjligheten till intresseavvägningar uttryckligen framgick av lagtexten.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektorerna Hedvig Lokrantz Bernitz och Karin Åhman. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Föredragande har varit kanslichef Catharina Sitte Durling.



Jessika van der Sluijs

Catharina Sitte Durling