



## REMISSYTTRANDE

Datum  
2017-01-17

Dnr  
5822-16-80  
Aktbilaga 2

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
Grundlagsenheten  
103 33 STOCKHOLM

### Mediegrundlagskommitténs betänkande Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:58)

(Departementets diarienummer Ju2016/06394/L6)

---

#### Sammanfattning

Justitiekanslern motsätter sig förslaget att bestämmelserna i fråga om utgivares ansvar bör förändras när det gäller äldre publiceringar på nätet. Om den befintliga preskriptionsordningen ska reformeras, genom en ansvarsbegränsningsregel som innebär att den ansvarige utgivaren kan undgå straff- och skadeståndsansvar för material som alltjämt finns tillgängligt men som publicerades för mer än ett år sedan, bör emellertid utgivaren ha bevisskyldigheten för publiceringstidpunkten. En eventuell ansvarsbegränsning bör i vart fall endast gälla det straffrättsliga ansvaret. Den begränsning av utgivarens skadeståndsansvar som förslaget innebär är enligt Justitiekanslern inte godtagbar.  
(kapitel 13)

Justitiekanslern bedömer att det i och för sig är angeläget att på något sätt undanta vissa verksamheter som innebär integritetskränkande offentliggörande av känsliga personuppgifter från grundlagsskydd. Den reglering som kommittén föreslår för detta ändamål är dock alltför oprecis och därför inte godtagbar. Frågan bör analyseras vidare i det fortsatta utredningsarbetet.  
(kapitel 14)

Justitiekanslern ställer sig positiv till att det införs en möjlighet att i viss utsträckning kunna lämna internationell rättslig hjälp på det grundlagsskyddade området.  
(kapitel 15)

Justitiekanslern tillstyrker kommitténs förslag att tryck- och yttrandefriheten ska gälla också för andra än svenska medborgare och att bestämmelsen om tystnadsplikt i YGL ändras så att den stämmer överens med vad som anges i TF. Även den föreslagna definitionen av program i 1 kap. 2 § andra stycket YGL tillstyrks.  
(kapitel 7)

Justitiekanslern delar kommitténs bedömning att det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln inte bör utvidgas till att omfatta exempelvis rena webbredaktioner. Justitiekanslern instämmer med kommittén att det inte finns skäl att ta bort det nuvarande redaktionsbegreppet i databasregeln. (kapitel 9)

Justitiekanslern motsätter sig inte förslaget om att utvidga den s.k. bilage- regeln till att avse ytterligare sätt att tillhandahålla taltidningar som har anpassats till personer med funktionsnedsättning liksom förslaget om ett samlat ansvar för böcker enligt bilageregeln. Justitiekanslern ifrågasätter dock om behovet av en sådan utvidgning är så stort att det motiverar den förhållandevis komplicerade lagreglering som krävs för ändamålet. (kapitel 10)

Justitiekanslern delar kommitténs uppfattning att frågan om grundlagsskyddet för material som tillhandahålls av externa informationsleverantörer och som härrör från användarkommentarer även i fortsättningen bör överlämnas åt rättstillämpningen. (kapitel 11)

Justitiekanslern delar kommitténs bedömning att det inte framkommit tillräckligt starka skäl för att införa någon regel som innebär att mass- mediens ytor på sociala medier ska omfattas av automatiskt grundlagsskydd. (kapitel 12)

Justitiekanslern har inget att invända mot de av kommittén föreslagna undantag som syftar till att säkerställa att Sverige lever upp till de krav som följer av det s.k. AV-direktivet men anser att bestämmelserna har getts en inte helt lämplig utformning. (kapitel 17)

## **Inledning**

Mediegrundlagskommittén har haft i uppdrag att, med utgångspunkt i det nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet, se över grundlagsregleringen i ett antal avseenden. Kommittén har på ett förtjänstfullt sätt redogjort för de övervägandena som har lett fram till de förslag till lagändringar som har lagts fram. Justitiekanslern konstaterar dock att flera av förslagen visar på de särskilda krav och svårigheter som följer av att regleringen i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är teknikberoende, vilket leder till att den blir mycket detaljerad för att ligga på grundlagsnivå.

Justitiekanslerns särskilda synpunkter på utredningens förslag och bedömningar redovisas nedan.

### **En översyn av språk och struktur i TF och YGL (kapitel 7)**

Remisstiden har, med beaktande av betänkandets omfattning, varit kort. Justitiekanslern har därför tvingats till prioriteringar och har då valt att inte i detalj granska de förändringar av språk och struktur i TF och YGL som föreslås. Justitiekanslerns uppfattning är dock att kommittén på ett ambitiöst och förtjänstfullt sätt har tagit sig an uppgiften att förenkla och förtydliga bestämmelserna i TF och YGL. En sådan modernisering är angelägen men förändringarna av språket i grundlagarna får inte medföra att innehållet i de olika bestämmelserna ändras i sak. Såvitt Justitiekanslern kan bedöma innebär inte de föreslagna förändringarna några betydelseförskjutningar, utom i de fall då detta har varit avsikten.

Justitiekanslern tillstyrker kommitténs förslag till materiella ändringar (s. 242 f.) i fråga om att tryck- och yttrandefriheten ska gälla för andra än svenska medborgare och att bestämmelsen om tystnadsplikt i YGL ändras så att den stämmer överens med vad som anges i TF. Även den föreslagna definitionen av program i 1 kap. 2 § andra stycket YGL tillstyrks.

### **Villkoren för automatiskt grundlagsskydd för databaser (kapitel 9)**

I kommitténs uppdrag har ingått att utreda om det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln bör utvidgas till att omfatta exempelvis rena webbredaktioner så att skyddet inte blir beroende av hur massmedieföretagen väljer att organisera sin verksamhet.

Som kommittén påpekar kan det i och för sig finnas ett intresse av att utvidga det automatiska grundlagsskyddet till professionellt bedriven massmedieverksamhet som bedrivs enbart på webben. Justitiekanslern delar dock utredningens uppfattning att en sådan utvidgning inte är möjlig med beaktande bl.a. av svårigheterna att definiera vad massmedier är och den grundläggande principen i TF och YGL att det inte ska ha någon betydelse för grundlagsskyddet vad ett yttrande innehåller. I utredningens direktiv anges dessutom att grundlagsskyddets omfattning inte heller i fortsättningen ska styras av yttranden innehåll.

Justitiekanslern anser inte att det nuvarande redaktionsbegreppet har orsakat några egentliga tillämpningsproblem. Det finns alltså inte skäl att ta bort detta begrepp i databasregeln. Även i denna fråga instämmer således Justitiekanslern i kommitténs slutsatser (avsnitt 9.2.2).

#### **Grundlagsskydd för print on demand, e-böcker och ljudböcker (kapitel 10)**

Justitiekanslern instämmer i de bedömningar som kommittén har redovisat när det gäller grundprinciperna för skydd av print on demand enligt databasregeln samt grundlagsskydd för enstaka exemplar och filer (avsnitt 10.2.2 och 10.2.3).

När det gäller förslaget om att utvidga den s.k. bilageregeln (avsnitt 10.2.4) ser Justitiekanslern inte anledning att motsätta sig en sådan utvidgning till att avse ytterligare sätt att tillhandahålla taltidningar som har anpassats till personer med funktionsnedsättning. Det kan dock ifrågasättas om behovet av en sådan utvidgning är så stort att det motiverar den förhållandevis komplicerade lagreglering som krävs för ändamålet. Samma synpunkt gör sig gällande när det gäller förslaget om ett samlat ansvar för böcker enligt bilageregeln.

Den föreslagna regleringen är juridiskt tekniskt komplicerad och den riskerar att ge upphov till olika gränsdragningsproblem och i vissa fall till oklarhet om var det rättsliga ansvaret för en publicering ligger. Såvitt Justitiekanslern kan bedöma borde önskemålet om att få till stånd ett samlat ansvar för de tryckta skrifterna och efterföljande databaspubliceringar i olika former utan större problem kunna tillgodoses genom att den som ansvarar för den tryckta skriften också ansöker om utgivningsbevis för motsvarande innehåll i en databas. Jämför vad kommittén beskrivit i avsnitt 10.2.6 när det gäller ansvaret för t.ex. e-böcker som inte också ges ut i form av en tryckt skrift.

#### **Användarkommentarer och externa informationsleverantörer (kapitel 11)**

Justitiekanslern delar kommitténs uppfattning att den omständigheten att verksamheter ibland anlitar externa informationsleverantörer inte gör det nödvändigt att förtydliga i YGL att grundlagsskyddet gäller. Som kommittén har anfört får det avgöras från fall till fall om åtgärder av externa informationsleverantörer kan anses ske på uppdrag av den som driver verksamheten. Om så bedöms vara fallet kan förhållandena inte anses vara sådana att grundlagsskyddet upphör. Denna bedömning bör, som utredningen konstaterar, överlämnas till rättstillämpningen. Detta i enlighet med vad som sker redan i dag.

När det gäller användarkommentarer på webbplatser kan konstateras att Justitiekanslern i sin verksamhet som åklagare sedan länge har tillämpat 1 kap. 9 § YGL på det sättet att information som tillförs av en utomstående

användare kan betraktas som en egen databas i YGL:s mening. En förutsättning för det har varit att det ska framgå av omständigheterna att den som driver databasen tillåter medverkan av andra utan föregående granskning av innehållet och att detta innehåll kan identifieras på databasen.

Justitiekanslerns praxis i detta avseende får anses ligga i linje med Högsta domstolens avgörande i NJA 2014 s. 128. Det kan tilläggas att Justitiekanslern i sin rättstillämpning haft som utgångspunkt att grundlagsskyddet för redaktionellt material kan bestå även om information som tillförts databasen av någon annan inte tydligt har avskilts.

Det är positivt ur ett förutsebarhetsperspektiv att det i lagtexten markeras att grundlagen är tillämplig på all information som härrör från den som driver verksamheten på en grundlagsskyddad webbplats. Som kommittén föreslår finns det däremot inte skäl att i lagtexten ange vad som ska krävas för att information ska anses vara avskild så att grundlagsskydd ska gälla.

Det är också positivt att det i lagtexten görs klart att vad som gäller för databaser med automatiskt grundlagsskydd även gäller databaser med utgivningsbevis.

### **Massmedieföretags publiceringar på sociala medier (kapitel 12)**

I kommitténs direktiv har väckts frågan om massmedieföretags avskilda ytor på sociala medier som exempelvis Facebook och Twitter bör omfattas av det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln. I direktiven anges att dessa publiceringar saknar grundlagsskydd för närvarande.

Inledningsvis kan konstateras att det är tänkbart att ett massmedieföretags ytor på sociala medier kan vara avskilda på ett sådant sätt att de utgör en egen databas (jfr NJA 2007 s. 309 och 2014 s. 128). Vad som är problematiskt är kravet att innehållet i de databaser hos de sociala medierna som massmedieföretaget använder för sina publiceringar inte ska kunna ändras av andra än massmedieföretaget.

Som påpekas av kommittén saknas domstolsavgöranden som ger något klart besked i detta fall om den närmare innebörden av kravet att innehållet i databasen endast ska kunna ändras av den som driver verksamheten. Enligt Justitiekanslerns mening är det av yttersta vikt att den som tillhandahåller information enligt databasregeln kan förfoga fullt ut över det material som publiceras under grundlagsskyddet. Utgångspunkten bör därför vara en relativt strikt tolkning av kravet att innehållet ska kunna ändras endast av den som driver verksamheten.

En prövning av om detta krav är uppfyllt måste naturligtvis innefatta en bedömning av under vilka villkor som massmedieföretaget publicerar sig på de sociala medierna och övriga omständigheter kring tillhandahållandet. En sådan prövning kan resultera i att massmedieföretaget bedöms ha en sådan kontroll över informationen att databasregeln är tillämplig.

Mot denna bakgrund anser Justitiekanslern, liksom kommittén, att det inte finns anledning att införa någon regel som innebär att massmediers ytor på sociala medier ska omfattas av automatiskt grundlagsskydd.

### **Preskriptionsregler och ansvar för databaser (kapitel 13)**

*Frågan om reglerna om utgivares ansvar bör förändras när det gäller äldre publiceringar på nätet (avsnitt 13.5.1)*

Som redogjorts för i betänkandet (s. 346) väcktes frågan om en särskild preskriptionstid för databasöverföringar under Mediegrundlagsutredningens arbete (SOU 2001:28). Utredningen analyserade för- och nackdelar med att betrakta yttrandefrihetsbrott i en databas som perdurerande brott och fann att övervägande skäl talade för att så borde vara fallet. Utredningens bedömningar stämde överens med hur Justitiekanslern hade resonerat i ett beslut angående ifrågasatt tryck- eller yttrandefrihetsbrott (beslut den 9 november 2000 i JK:s ärende med dnr 2841-00-31). Regeringen delade Mediegrundlagsutredningens och Justitiekanslerns bedömning. Bestämmelsen i 7 kap. 1 § YGL om att tiden för att väcka allmänt åtal vid överföring från en databas ska vara sex månader från det att informationen inte längre tillhandahålls trädde i kraft den 1 januari 2003.

Frågan är om den utveckling som skett på området härefter gör att det finns skäl att ändra preskriptionsbestämmelserna när det gäller ansvaret för databasöverföringar. Utvecklingen inom mediebranschen innebär, som kommittén påpekat, att äldre material på t.ex. tidningars webbplatser i allt mindre grad tas bort, vilket leder till att ansvaret för information i sådana databaser i princip aldrig upphör. Med den nuvarande ordningen skulle därmed t.ex. en artikel på en webbplats kunna komma att prövas med utgångspunkt i samhällsvärderingar som har vuxit fram långt efter den ursprungliga publiceringen.

Justitiekanslerns erfarenhet är dock att den befintliga preskriptionsregleringen hittills inte har inneburit några beaktansvärda problem. Endast i ett fåtal fall har Justitiekanslern väckt åtal beträffande äldre material. Inget av dessa fall (som har gällt hets mot folkgrupp) har, enligt Justitiekanslerns bedömning, lett till stötande resultat. Tvärtom skulle det kunna hävdas att en ordning som innebar att de aktuella publiceringarna straffritt kunde fortgå p.g.a. preskription hade kunnat ifrågasättas. Frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott ska dessutom ske med beaktande av den s.k. instruktionen i 1 kap. 5 § YGL, vilket innebär att det finns ett stort utrymme för nyanserade bedömningar.

En aspekt som kommittén tar upp är att Europadomstolen skulle kunna ha invändningar om vår lagstiftning tillåter ett åtal för förtal som t.ex. gäller en artikel som publicerades för mer än 15 år sedan men som fortfarande finns tillgänglig på en tidnings webbplats. Något sådant fall har dock inte, såvitt känt, förekommit hittills. I den mån det uppstår tillämpningssituationer där det, i enstaka fall, skulle kunna ifrågasättas om ett ansvarsutkrävande är förenligt med Europakonventionen torde detta, enligt Justitiekanslerns

bedömning, utan större problem kunna hanteras i rättstillämpningen, t.ex. genom en konventionskonform tillämpning av den s.k. instruktionen i 1 kap. 5 § YGL.

Materialet i en databas kan givetvis, som kommittén påpekat, vara så omfattande att det inte finns någon reell möjlighet för en ny utgivare att sätta sig in i detta i anslutning till tillträdet. Detta kan framstå som problematiskt, men är å andra sidan en naturlig och ofrånkomlig konsekvens av den grundläggande principen om ensamansvar. Oavsett när preskriptionstiden börjar löpa och oavsett preskriptionstidens längd så kan en nytillträdd utgivare för t.ex. en dagstidning få bära ett straffrättsligt ansvar för publiceringar som han eller hon inte haft någon realistisk möjlighet kontrollera.

Sammantaget kan de argument som anförts till stöd för en förändring av de bestämmelser som reglerar utgivares ansvar när det gäller äldre publiceringar på nätet ifrågasättas. De är i vart fall inte sakligt så starka att de överväger de skäl som motiverat den nuvarande regleringen. Justitiekanslern delar därför inte kommitténs bedömning i denna del utan förordar att nu gällande regler bibehålls.

*Förslaget att den nuvarande preskriptionsordningen behålls men med ansvarsbegränsning för material som är äldre än ett år (avsnitt 13.5.2)*

Om befintliga regler om preskription ändå ska reformeras i något avseende instämmer Justitiekanslern i kommitténs bedömning (s. 367) att det finns skäl att prioritera alternativ som inte bryter mot den nuvarande systematiken i YGL och som därmed innebär så begränsade förändringar som möjligt. Som kommittén anför överensstämmer den nuvarande preskriptionsordningen – från principiella utgångspunkter – väl med hur databasverksamhet i övrigt betraktas enligt YGL. Utgångspunkten är att någon "tillhandahåller" informationen på databasen över tid och att allmänheten genom egen aktivitet söker upp informationen och på "särskild begäran" får denna överförd till sig. Att det förhåller sig på det sättet talar för att publiceringen ska anses fortgå så länge som materialet finns tillgängligt i databasen och att fristen för väckande av åtal ska räknas från det att materialet togs bort ur databasen. Även intresset av att i praktiken kunna beivra yttrandefrihetsbrott i en databas talar för att databasöverföringar ska betraktas som perdurerande brott. Som påpekas i betänkandet kan det vara svårt att slå fast när uppgifter på en webbplats publicerades för första gången.

Justitiekanslern instämmer alltså i kommitténs bedömning att yttrandefrihetsbrott på en webbplats även i fortsättningen ska anses pågå till dess att uppgiften tas bort. Samtidigt konstaterar Justitiekanslern att den föreslagna regeln om ansvarsbegränsning, som innebär att utgivaren kan undgå straff- och skadeståndsrättsligt ansvar för material som alljämt finns tillgängligt på en webbplats men som publicerades för mer än ett år sedan, innebär att kommittén i realiteten överger principen att yttrandefrihetsbrott på en webbplats ska anses perdurerande.

Enligt förslaget behöver en utgivare som vill göra gällande att förutsättningar för ansvarsbegränsning föreligger åberopa detta. I syfte att underlätta tillämpningen av de nya bestämmelserna bör det, enligt kommittén, ställas låga beviskrav om Justitiekanslern eller en målsägande ser skäl att försöka motbevisa utgivarens påstående om att materialet började tillhandahållas ur databasen för mer än ett år sedan. Det ska räcka att det görs antagligt i målet att informationen började tillhandahållas senare än ett år innan talan väcktes.

Om datum för publicering angetts i anslutning till t.ex. en artikel eller då det med ledning av innehållet går att sluta sig till när ett visst material har publicerats i en databas (eller i vart fall att så har skett under det senaste året) bör det vara möjligt för Justitiekanslern eller målsäganden att uppfylla det föreslagna beviskravet. När det däremot saknas sådana uppgifter torde möjligheterna att motbevisa en invändning om preskription vara ytterst begränsade. I allmänhet torde nämligen inte någon annan än innehavaren av en databas kunna med säkerhet veta när materialet lagrades i databasen och därmed blev tillgängligt. Den föreslagna regeln om ansvarsbegränsning kan därför i många fall antas medföra samma bevissvårigheter som anförts mot att låta åtalsfristen räknas från publiceringstidpunkten.

Justitiekanslern ställer sig frågande till kommitténs slutsats (s. 369) att den föreslagna ordningen skulle ge utgivaren ett tydligt motiv att i anslutning till en webbartikel ange publiceringstidpunkten. Justitiekanslerns erfarenhet är att det i dag är relativt vanligt – även bland andra aktörer än etablerade nyhetsmedier – att ange publiceringsdatum i anslutning till artiklar som publiceras på nätet. Med den ordning som gäller i dag – dvs. att preskription räknas från det att ett material inte längre tillhandahålls – saknar uppgiften om publiceringstidpunkt betydelse för frågan om utgivarens straff- eller skadeståndsrättsliga ansvar. Med den föreslagna ansvarsbegränsningsregeln skulle uppgiften om publiceringstidpunkt däremot få stor betydelse för möjligheten att lagföra någon för yttrandefrihetsbrott. Tvärt emot den uppfattning som betänkandet ger uttryck för är det mest sannolika att incitamentet att ange publiceringstidpunkt skulle minska med den föreslagna regeln om ansvarsbegränsning.

Ett alternativ till betänkandets förslag är att införa en ordning som innebär att en utgivare som vill åberopa ansvarsbegränsning måste visa att publiceringen skedde för mer än ett år sedan. En sådan ordning framstår som mest rimlig om man beaktar Justitiekanslerns (eller en målsägandes) respektive utgivarens möjlighet att prestera sådan bevisning. Som tidigare anförts torde i allmänhet inte någon annan än innehavaren av en databas kunna avgöra när materialet lagrades i databasen och därmed blev tillgängligt. Det bör i vart fall beträffande material som fortfarande tillhandahålls i databasen vara möjligt för utgivaren att t.ex. från servern få fram data som visar när en viss fil kom till eller att med hjälp av programvaran för publicering på nätet kunna visa när ett visst material publicerades där.

En ordning som innebär att utgivaren har bevisskyldigheten för de omständigheter som åberopas till stöd för ansvarsbegränsningen borde ge den



som ansvarar för innehållet på en webbplats ett tydligt motiv för att i anslutning till material som publiceras där ange när publiceringen har ägt rum. Om en ordning med ansvarsbegränsning trots allt skulle införas bör således, enligt Justitiekanslerns mening, bevisskyldigheten för publiceringstidpunkten placeras på utgivaren.

Som exempel på en straffrättslig regel om ansvarsbegränsning där det ankommer på den tilltalade att presentera bevisning kan nämnas förtalsbrottet där den tilltalade är skyldig att styrka ett påstående om att en uppgift varit sann eller att det funnits skälig grund för den.

I betänkandet anförts (s. 365) som ett skäl för att förändra reglerna om utgivares ansvar när det gäller äldre publiceringar på nätet att det kan diskuteras om den nuvarande ansvarsordningen är principiellt godtagbar med tanke på databasernas storlek. Uppsåtspresumtionen innebär att utgivaren ansvarar för allt material i databasen, även för material som publicerats av tidigare utgivare (den s.k. arvsynnen) och detta även om materialet är så omfattande att det inte finns rimliga förutsättningar att sätta sig in i det. Enligt kommittén (s. 363) bör regleringen av det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret tydligare bygga på tanken att utgivaren ska ansvara för publiceringar som han eller hon har godkänt eller i vart fall har haft möjlighet att godkänna.

Den föreslagna regeln om ansvarsbegränsning innebär emellertid att utgivaren inte heller behöver ansvara straff- eller skadeståndsrättsligt för publiceringar som skett mer än ett år innan talan väcktes även om hen faktiskt har godkänt (eller haft möjlighet att godkänna) dem. Den föreslagna regeln innebär därmed en orimligt långtgående begränsning av utgivarens ansvar för att komma till rätta med problemet med den s.k. arvsynnen. Samtidigt innebär förslaget, som redan framhållits, i realiteten inte någon lösning på det uppgivna problemet. En nytillträdd utgivare ansvarar alltså, enligt förslaget, för publiceringar som tillförts databasen av den tidigare utgivaren, dock begränsat till sådana som publicerats under det senaste året före tillträdet. Även med den begränsningen kan det material som det handlar om i många fall antas vara så omfattande att det inte finns någon reell möjlighet för den nya utgivaren att sätta sig in i materialet.

För att åstadkomma en ordning enligt vilken utgivaren ansvarar endast för sådant som hen själv har publicerat skulle man kunna tänka sig att ansvarsbegränsningen endast får åberopas i förhållande till tidigare utgivares publiceringar. Även om detta knappast skulle utnyttjas av seriösa publicister riskerar ändå en sådan ordning att leda till att den som tillhandahåller en databas byter utgivare enbart i syfte att undvika straffrättsligt ansvar. Ett sådant alternativ skulle inte heller påverka en ny utgivares ansvar för den tidigare utgivarens material som tillförts databasen under det senaste året före tillträdet. När en databas har samma utgivare under lång tid skulle en sådan regel inte heller innebära någon lösning på de övriga problem som kommittén har funnit (se avsnitt 13.5.1) är förknippade med att äldre material inte avpubliceras. Mot bakgrund av det anförda finner Justitiekanslern att – om en regel om ansvarsbegränsning trots allt ska

införas – det framstår som mest ändamålsenligt att, som kommittén föreslagit, låta regeln gälla generellt för allt material som började tillhandahållas ur databasen tidigare än ett år innan talan väcktes.

Möjligheten till ansvarsbegränsning ska enligt kommittén endast gälla utgivaren. När det gäller frågan hur lång tid tillbaka utgivarens ansvar ska sträcka sig för att åstadkomma en rimlig ansvarsbegränsning anser kommittén (s. 369) att ett år får anses vara en tillräckligt lång tid för att i normala situationer ge rimligt utrymme för Justitiekanslern eller målsäganden att ingripa mot ett eventuellt yttrandefrihetsbrott. Kommittén föreslår att målsäganden, liksom hittills, ska kunna vända sig mot medieföretaget med ett skadeståndskrav och att detta ska gälla även om utgivaren till följd av ansvarsbegränsning inte kan hållas ansvarig (avsnitt 13.5.4). Denna möjlighet är, enligt vad som anförs (s. 369), avsedd att säkerställa att en ordning med ansvarsbegränsning för utgivaren fungerar på ett tillfredsställande sätt. Betänkandet innehåller i övrigt inte någon närmare analys av vilka konsekvenser förslaget med ansvarsbegränsning får för målsägandens möjlighet att framställa skadeståndskrav.

Justitiekanslern konstaterar att förslaget innebär att den som anser sig utsatt för förtal genom en publicering på en grundlagsskyddad webbplats i princip måste framställa ett skadeståndsanspråk mot utgivaren inom ett år från publiceringstillfället. Jämfört med den nuvarande regleringen, enligt vilken ett sådant anspråk som utgångspunkt måste framställas inom tio år från det att uppgiften togs bort från databasen, innebär detta en minst sagt drastisk försämring av målsägandens möjlighet att hålla utgivaren skadeståndsrättsligt ansvarig. Enligt Justitiekanslerns mening uppvägs en sådan försämring inte av att målsäganden har möjlighet att vända sig mot medieföretaget (eller motsvarande) med ett skadeståndskrav. Det går inte att bortse från risken att den som driver en databas och som vill undgå skadeståndsrättsligt ansvar vidtar åtgärder som undergräver målsägandens möjlighet att nå framgång med ett berättigat anspråk på skadestånd. En sådan åtgärd skulle t.ex. kunna vara att verksamheten flyttas till ett nytt bolag. Principen att det ska vara förhållandevis enkelt att hålla någon skadeståndsrättsligt ansvarig på det grundlagsskyddade området skulle därmed gå förlorad. Den begränsning av utgivarens skadeståndsansvar som förslaget innebär är enligt Justitiekanslern inte godtagbar.

Sammanfattningsvis instämmer Justitiekanslern i kommitténs bedömning att ett yttrandefrihetsbrott på en webbplats även i fortsättningen ska anses pågå till dess att uppgiften tas bort. Justitiekanslern avstyrker att det införs en ansvarsbegränsning för äldre publiceringar i databaser i enlighet med vad kommittén föreslår. Om en sådan regel trots allt införs bör det åligga en utgivare som vill åberopa ansvarsbegränsning att visa när publiceringen skedde. En eventuell ansvarsbegränsning bör i vart fall endast avse det straffrättsliga ansvaret.

*Förslaget att en uppgift kan anses publicerad på nytt om den inte tas bort (avsnitt 13.5.3)*

Justitiekanslern instämmer i kommitténs bedömning att det finns ett behov av att – om en regel om ansvarsbegränsning införs – införa en ordning för att motverka att uppgifter som innefattar yttrandefrihetsbrott ligger kvar på nätet utan att det finns möjlighet att angripa dessa. Justitiekanslern har ingen erinran mot den ordning för detta som föreslås i betänkandet.

*Ett annat alternativ som har övervägts (avsnitt 13.5.5)*

Som framgått anser Justitiekanslern att det inte finns tillräckliga skäl för att ändra reglerna om utgivares ansvar när det gäller äldre publiceringar på nätet. Justitiekanslern instämmer dock i kommitténs bedömning att förslaget med ansvarsbegränsning är att föredra framför det alternativ som presenteras i bilaga 5.

#### **Grundlagsskydd för databaser och skydd för den personliga integriteten (kapitel 14)**

Kommittén föreslår att det införs bestämmelser i TF och YGL för att göra det möjligt att begränsa grundlagsskyddet för verksamheter som innefattar spridning av viss information som innebär särskilda risker för otillbörliga intrång i den personliga integriteten (avsnitt 14.2.2). Regleringen ska enligt kommittén träffa verksamheter som ligger långt ifrån själva kärnan för det område som grundlagarna är tänkta att omfatta och därmed också från de ändamål som grundlagarna avser att skydda, dvs. att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (avsnitt 14.2.1). Som exempel på sådana verksamheter anges rena söktjänster på internet som bedrivs på kommersiella grunder och som hämtar information om enskilda ur offentliga handlingar och register. För de verksamheter som omfattas av undantaget ska i stället för TF och YGL gälla vad som följer genom lag om förbud mot offentliggörande av de aktuella uppgifterna.

Kommittén har undersökt webbplatser med utgivningsbevis för att undersöka om och i vilken omfattning som det förekom integritetskränkningar (avsnitt 14.1.6 och bilaga 7). En liknande undersökning har tidigare gjorts av Yttrandefrihetskommittén. Resultatet av de undersökningarna redovisades i den kommitténs delbetänkande SOU 2009:14 och i slutbetänkandet SOU 2012:55.

I den undersökning som kommittén nu har genomfört bedömdes att det förekom integritetskränkande innehåll i fem procent av databaserna. Motsvarande siffra vid Yttrandefrihetskommitténs undersökningar var fyra procent. Kommittén anger att den sammantagna kartläggningen i allt väsentligt visar samma resultat som de undersökningar som Yttrandefrihetskommittén utförde.

Kommittén uttalar att det vid undersökningen har upptäckts ett antal utgivningsbevis som avser rena söktjänster (avsnitt 14.2.1). Någon närmare beskrivning av dessa lämnas emellertid inte.

Det kan konstateras att i tiden efter Yttrandefrihetskommitténs undersökning har Justitiekanslern haft att ta ställning till om förundersökning skulle inledas med anledning av flera hundra anmälningar om förtal riktade mot webbplatsen [www.lexbase.se](http://www.lexbase.se). (Se Justitiekanslerns ärende med dnr 699-14-31 m.fl.) Det har inte förekommit anmälningar i stor omfattning mot någon annan databas som tillhandahåller söktjänster på motsvarande sätt som Lexbase.

Såvitt framgår av tillgänglig information är det alltså inte så många söktjänster som, med stöd av ett utgivningsbevis och det därmed erhållna grundlagsskyddet, bedriver en verksamhet som innebär ett integritetskränkande offentliggörande av känsliga personuppgifter. Även om det inte handlar om något utbrett fenomen är det emellertid ändå angeläget att söka begränsa utrymmet för den typen av verksamhet för att garantera skyddet för enskildas integritet.

De föreslagna bestämmelserna i 1 kap. 13 § nya TF och 1 kap. 20 § YGL innebär en inskränkning av grundlagsskyddet för databaser som annars skulle ha omfattats av sådant skydd. Det måste med hänsyn härtill krävas att bestämmelserna är tydliga och deras tillämpning förutsebar. De föreslagna reglerna uppfyller dock inte dessa krav.

Det kan framför allt förutses att det skulle bli mycket svårt att avgöra vilka uppgiftssamlingar som tillhandahålls under sådana former att de ska undantas från det grundlagsskyddade området. En prövning enligt bestämmelsen innefattar med nödvändighet komplicerade bedömningar för att bestämma syftet med tillhandahållandet av en söktjänst eller liknade. Tillämparen lämnas också ett stort skön att avgöra grundlagarnas tillämpningsområde.

Enligt utredningen är det tänkt att exempelvis rättsdatabaser som tillhandahålls av företag som vänder sig till yrkesverksamma jurister m.fl. fortfarande ska omfattas av grundlagsskydd liksom informationssamlingar i anslutning till redaktionell text på en dagstidnings webbplats. Det går att argumentera för att även denna typ av kommersiella rättsdatabaser har en sådan verksamhet som kan innebära särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Många av dessa databaser gör det exempelvis möjligt att genom enkla sökningar kartlägga i vilken omfattning en viss person har dömts för brott.

Det finns även en risk att bestämmelserna i vissa fall inte skulle kunna bidra till att uppnå det uttalade målet. En söktjänst av det slag som bestämmelserna avser att träffa kan således omforma sin tjänst så att den uppges tjäna ett syfte som ligger närmare att säkra en allsidig upplysning genom att tillhandahålla nyhetsförmedling eller liknade på databasen. Med utgångspunkt i det kommittén anför borde en databas som är ordnad på ett

sådant sätt inte omfattas av undantaget. Här kan det enligt Justitiekanslerns bedömning förväntas att svåra gränsdragningsproblem kommer att uppstå.

Det kan även konstateras att de uttryckliga undantag från grundlagarnas materiella tillämpningsområde som finns idag är relativt tydligt avgränsade i jämförelse med det aktuella förslaget (1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL). Det innebär exempelvis inte några större svårigheter att avgöra när en verksamhet är yrkesmässigt bedriven kreditupplysningsverksamhet (se 1 kap. 9 § 4 TF).

Avslutningsvis är de föreslagna delegationsbestämmelserna otydliga. I dessa anges att i stället för grundlagarna ska gälla "vad som följer genom lag om förbud mot offentliggörande av uppgifter" i fråga om sådana uppgiftssamlingar som omfattas av bestämmelserna.

Bestämmelsernas lydelse ger intrycket att det i en särskild lag ska meddelas föreskrifter om förbud mot offentliggörande. Den närmare utformningen av dessa förbud i en kommande lag diskuteras emellertid inte. Kommittén verkar utgå ifrån att bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204), PUL, och den kommande dataskyddsförordningen också kan komma att gälla för de databaser som undantas från grundlagsskydd.

Det valda uttrycket synes dock snäva in den delegation som kommittén avsett att uppnå genom bestämmelsen. Varken PUL eller dataskyddsförordningen har bestämmelser som tar sikte på förbud mot offentliggörande av uppgifter vilket däremot exempelvis kreditupplysningslagen (1973:1173) innehåller. Bestämmelserna i dessa regelverk innehåller förbud mot att behandla vissa personuppgifter. Att offentliggöra uppgifter i en databas innebär förvisso att behandla personuppgifter (se 3 § PUL), men om avsikten är att göra PUL och dataskyddsförordningens regler tillämpliga på uppgiftssamlingarna bör det förtydligas i lagtexten att även särskilda bestämmelser om personuppgiftsbehandling gäller för de uppgiftssamlingar som undantas från grundlagarnas tillämpningsområde.

Sammanfattningsvis bedömer Justitiekanslern att det i och för sig är angeläget att på något sätt undanta vissa verksamheter som innebär integritetskränkande offentliggörande av känsliga personuppgifter från grundlagsskydd, men att den reglering som föreslagits för detta ändamål är alltför oprecis och därför inte godtagbar. Frågan bör analyseras vidare i det fortsatta utredningsarbetet.

### **Internationellt rättsligt samarbete på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (kapitel 15)**

Alltsedan Tryck- och yttrandefrihetsberedningen lämnade sitt betänkande (SOU 2004:114) har den förhärskande uppfattningen varit att utrymmet att lämna internationell rättslig hjälp är mycket begränsat på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Genom regeringens beslut i det s.k. Monacoärendet år 2015 får det betraktas som slutligt klarlagt att det med nuvarande reglering i princip helt saknas möjlighet att lämna sådan hjälp,

åtminstone på det straffrättsliga området. Den analys som ligger bakom nuvarande hållning utgår, som det får uppfattas, bl.a. från att den speciella rättegångsordning med justitiekanslern som ensam åklagare och möjlighet till juryprövning som föreskrivs i TF och YGL innefattar sådana grundläggande rättsprinciper till skydd för tryck- och yttrandefriheten som aldrig kan efterges. Eftersom det ligger i sakens natur att en process i utlandet aldrig kan möta kraven på svensk jury och justitiekanslern som åklagare har slutsatsen blivit att rättslig hjälp överhuvudtaget inte kan lämnas i situationer där den fråga saken gäller motsvarar en situation där enligt svensk rätt TF eller YGL är tillämpliga.

Det framstår enligt Justitiekanslerns bedömning som uppenbart att en så rigid hållning kan bli svår att förklara och försvara i förhållande till de stater som Sverige har ingått rättshjälpsavtal med (här kan även hänvisas till vad dåvarande justitiekanslern anförde i sitt remissyttrande över Tryck- och yttrandefrihetsberedningens ovan nämnda betänkande). Det torde vidare finnas en överhängande risk att den svenska hållningen visar sig vara oförenlig med de krav som följer av unionsrätten. I detta sammanhang måste beaktas att det är en sak att, med hänvisning till vad som på ett allmänt plan kan betraktas som grundläggande rättsprinciper i egentlig mening (t.ex. principerna om meddelarfrihet och ensamansvar) inte anse sig kunna lämna begärt rättsligt bistånd men en helt annan sak att underlåta detta med hänvisning till rent formella krav som per definition är omöjliga att uppfylla. I praktiken innebär den ordning som nu anses gälla att rättslig hjälp inte kan lämnas ens om den rättegångsordning som gäller i den anmodande staten i sakligt hänseende skulle vara helt jämförbar med eller rentav innefatta ett mer långtgående skydd för tryck- och yttrandefriheten än som följer av TF och YGL.

Det finns även en risk att om den nuvarande ordningen upprätthålls detta kan leda till att Sverige blir en fristad för publiceringar som – i skydd av vår grundlag – utan risk för straff t.ex. kan hetsa mot eller allvarligt hota människor i helt andra delar av världen.

Mot denna bakgrund och då det måste anses vara ett rättsstatligt intresse att också tryck- och yttrandefrihetsbrott kan lagföras och beivras även om de inte i alla delar omfattas av svensk jurisdiktion ställer sig Justitiekanslern positiv till att det införs en möjlighet att i viss utsträckning kunna lämna internationell rättslig hjälp på det grundlagsskyddade området. Genom att agera proaktivt och i ordnade former införa en sådan möjlighet med de nyanseringar och begränsningar som motiveras av svenska konstitutionella intressen minimeras också risken för mindre väl avvägda och mer omvälvande förändringar som skulle kunna bli en följd om t.ex. EU-domstolen finner att den nuvarande ordningen står i strid med unionsrätten. Erfarenheterna från hanteringen av problematiken kring den s.k. *ne bis in idem*-frågan illustrerar tydligt att den typen av rättssystematiska komplikationer som kan bli en följd av auktoritativa och rättsgestaltande avgöranden från t.ex. EU-domstolen inte så enkelt låter sig hanteras inom ramen för rättstillämpningen.

Vid bedömningen av hur en öppning för att lämna internationellt rättsligt bistånd bör utformas har kommittén övervägt två alternativ; dels en sådan delegationsbestämmelse som man slutligt föreslagit, dels en ordning med mer detaljerade föreskrifter på grundlagsnivå. För alternativet med detaljerade föreskrifter talar, som framhålls i betänkandet, bl.a. förutsebarhetsskäl och att det minskar risken för att rättslig hjälp ska komma att lämnas i icke avsedda situationer. I motsatt riktning talar bl.a. att en detaljerad grundlagsreglering kan leda till oförutsedda tillämpningsproblem och svårigheter att anpassa tillämpningen efter en föränderlig verklighet. Det måste också beaktas att frågan i vilka situationer Sverige kan vara skyldigt att lämna rättsligt bistånd enligt unionsrätten framstår som oklar i flera avseenden. En detaljerad reglering på grundlagsnivå kan också därför snabbt visa sig vara oförenlig med de krav som följer av unionsrätten. Sammantaget delar Justitiekanslern kommitténs bedömning att en delegationsbestämmelse är den långsiktigt bästa lösningen.

Den delegationsbestämmelse som kommittén föreslår är dock mycket allmänt hållen och avfattad på ett liknande sätt som motsvarande begränsningsregel i 2 kap. 14 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Det finns därför en risk att den föreslagna ändringen inte skulle leda till avsett resultat. Den nu gällande grundlagsregleringen innehåller inte något uttryckligt förbud mot att lämna rättslig hjälp. Den restriktivitet som får anses utgöra gällande rätt utgår i stället från olika förarbetsuttalanden och den praxis som har utbildats på området. Denna praxis bygger, som framgått, på att det skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper att alls lämna rättslig hjälp på det grundlagsskyddade området. Om en delegationsbestämmelse formuleras som kommittén föreslagit – d.v.s. på ett sätt som är snarlikt det rekvisit som enligt nuvarande ordning har bedömts helt utesluta att internationell rättslig hjälp lämnas – finns det en uppenbar risk att den eftersträvade förändringen (som då bara kommer till klart uttryck i förarbetena) inte kommer att förverkligas. För att säkerställa att syftet med den föreslagna ändringen uppnås och att reformen inte bara uppfattas som en kodifiering av nuvarande regeringspraxis bör enligt Justitiekanslern en delegationsbestämmelse formuleras på ett sätt som inte så nära ansluter till bestämmelsen i 2 kap. 14 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Ett alternativ skulle kunna vara att den av kommittén föreslagna bestämmelsen förses med ett tillägg som i vart fall klargör att rena rättegångsbestämmelser inte ska anses ge uttryck för allmänna rättsprinciper.

När det gäller den praktiska handläggningen av frågor om internationellt rättsligt bistånd föreslår kommittén att det ska införas en bestämmelse i 11 kap. 5 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) enligt vilken Justitiekanslern ska beredas tillfälle att yttra sig över en ansökan om internationellt rättsligt bistånd innan sådant bistånd lämnas. Justitiekanslern är ensam åklagare när det gäller tryck- och yttrandefrihetsbrott och torde, även om frågan i dagsläget inte är uttryckligt reglerad, i linje med detta ha exklusiv behörighet att fatta beslut om att bevilja rättsligt bistånd på det

grundlagsskyddade området (låt vara att nuvarande praxis i praktiken utesluter att sådan hjälp lämnas). Den av kommittén föreslagna bestämmelsen i 11 kap. 5 § tillämpningslagen ger intryck av att det skulle ankomma på någon annan än Justitiekanslern (oklart dock vem) att fatta beslut om internationell rättslig hjälp i de fall sådant bistånd kan lämnas. Detta synes innebära en, såvitt kan bedömas, oavsiktlig avvikelse från vad som gäller idag. I stället för den av kommittén föreslagna bestämmelsen bör det övervägas att införa en reglering som tydliggör att det i ärenden om internationell rättslig hjälp på det grundlagsskyddade området ankommer på Justitiekanslern att besluta om sådant bistånd (bortsett från de fall då beslutanderätten enligt 6 kap. 1 § tillämpningslagen är förbehållen regleringen).

### **Tillgänglighet och främjande av europeiska produktioner (kapitel 17)**

Genom de föreslagna bestämmelserna i 3 kap. 2 § 4 och 5 YGL införs undantag från etableringsfriheten avseende sändning av program genom tråd. Undantagen innebär att det för trådsändningar av traditionell tv och beställ-tv ställs krav på tillgänglighet för funktionshindrade samt för främjande av europeiska produktioner. När det gäller kraven på tillgänglighet finns det sedan tidigare ett sådant krav för traditionell tv, men inte för beställ-tv. Regleringen syftar till att säkerställa att Sverige lever upp till de krav som följer av det s.k. AV-direktivet.

Justitiekanslern har inget att invända mot att de föreslagna undantagen införs och menar, i likhet med kommittén, att det är rimligt att samma krav i dessa avseenden ställs på trådsändningar av traditionell tv respektive beställ-tv. Justitiekanslern anser emellertid, av de skäl som anförs nedan, att bestämmelserna har getts en inte helt lämplig utformning och att det bör övervägas att omarbota bestämmelserna under ärendets fortsatta beredning. Vad som avses med begreppet "tv" i YGL är som kommittén anger inte helt klart. Enligt kommittén kan emellertid tv beskrivas som verksamhet vars huvudsakliga syfte är att tillhandahålla rörliga bilder innefattande krav på att tillhandahållaren utövar redaktionellt inflytande och sammanställer ett programutbud (s. 478). Begreppet tv skulle därmed, enligt kommitténs syn, innefatta såväl traditionell tv som beställ-tv (s. 479). Detta synsätt stämmer väl överens med den nya definitionen av program som föreslås införas i 1 kap. 2 § andra stycket YGL, där det anges att begreppet "program" tar sikte på *innehållet* i tv eller andra överföringar av ljud och/eller bild.

Med dessa utgångspunkter blir de föreslagna bestämmelserna emellertid inte helt lätta att förstå. I kommitténs förslag till 3 kap. 2 § 4 och 5 YGL anges att rätten att sända program genom tråd inte hindrar att det genom lag meddelas föreskrifter om

skyldighet [avseende tillgänglighet och främjande av europeiska produktioner] för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a.

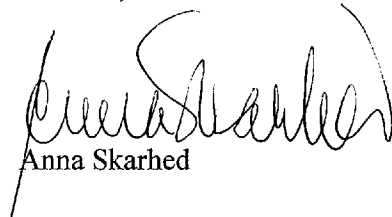


Uttrycket ”den som sänder program i tv” är svår att förena med det som tidigare anförts dels avseende att begreppet tv avser ett visst innehåll, dels att tv avser såväl traditionell tv som beställ-tv. Att begreppet ”sänder” används bidrar i viss mån ytterligare till oklarheten. Enligt författningskommentaren till 3 kap. 1 § YGL ska nämligen formuleringen ”sända program” även avse tillhandahållanden ur databaser enligt 1 kap. 4 § YGL (s. 725). Enligt kommitténs egna definitioner skulle därmed att ”sända program i tv” innefatta tillhandahållanden ur databaser, eller närmare bestämt; beställ-tv. Detta är uppenbarligen inte avsikten med bestämmelserna. Snarare får man intrycket att lagtexten i detta avseende hänför sig till en viss typ av tillhandahållande; nämligen traditionell tv.

Uttrycket ”eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas” verkar däremot avse tv-program i betydelsen innehåll med rörliga bilder m.m. Medan bestämmelsernas första led alltså synes använda uttrycket ”program i tv” för att beteckna en sändningsteknik, verkar bestämmelsernas andra led avse ett visst innehåll när uttrycket ”sådana program” används. En sådan inkonsekvens i lagtexten bör i möjligaste mån undvikas.

Härutöver kan tilläggas att de föreslagna bestämmelserna, såsom dessa har utformats, inte verkar vara tillämpliga på sådana webbsändningar som avses i 1 kap. 3 § andra stycket YGL (nuvarande 1 kap. 6 § första stycket YGL). Det kan ifrågasättas om det finns några sakliga skäl som motiverar att dessa webbsändningar behandlas på annat sätt än traditionell tv och beställ-tv. Såsom radio- och tv-lagen är utformad är emellertid den praktiska betydelsen av det sagda inte särskilt stor. Det finns nämligen en del som talar för att webbsändningar enligt 1 kap. 3 § andra stycket YGL inte utgör sändningar som är riktade till allmänheten enligt 3 kap. 1 § 15 radio- och tv-lagen, och att sådana webbsändningar därmed faller utanför radio- och tv-lagens tillämpningsområde (jfr HFD 2014 ref 33). Om avsikten är att webbsändningar enligt 1 kap. 3 § andra stycket YGL ska omfattas av de berörda undantagsbestämmelserna bör detta komma till uttryck i lagtexten.

Vid beredningen av detta remissvar har föredragandena Nina Forsgren, Ralf Järtelius, Mikael Ruotsi och Fredrik Vogel deltagit.



Anna Skarhed