



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (6)

2017-01-02

JURFAK 2016/73

e post 20170103

REGERINGSKAMMAREN
JUSTITIEDEPARTEMENTET

Justitiedepartementet

Ink 2017 -01- 03

Dnr JU2016/06394/L6

**Mediegrundlagskommitténs betänkande Ändrade mediegrundlagar
(SOU 2016:58)
(Ju2016/06394/L6)**

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får i anledning härav anföra följande.

Allmänt

Kommittén har haft i uppdrag att utreda vissa frågor som gäller yttrandefrihetsgrundlagarna (tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL). Bakgrunden till utredningsuppdraget var att den tidigare Yttrandefrihetskommittén (SOU 2012:55) kommit fram till att yttrandefriheten bäst stärks och utvecklas genom att TF och YGL förbättras och inte genom att de ersätts av en ny grundlag byggd på andra principer. Med detta som utgångspunkt bedömdes det vara angeläget att se till att yttrandefrihetsgrundlagarna hålls uppdaterade så att grundlagsskyddet inte urholkas till följd av den tekniska utvecklingen. Den nya utredningen fick därför i uppdrag att utreda ett antal avgränsade frågor (språklig redigering, översyn av databasregeln, inklusive skyddet för den personliga integriteten i databaser, Sveriges möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd på yttrandefrihetsgrundlagarnas område och vissa frågor om produktinformation och europarättslig anpassning på radio/tv-området).

Betänkandet omfattar sammanlagt 927 sidor. Även om innehållet är läsvärt står omfånget inte i god proportion till uppdraget och de förslag som läggs fram. Fakultetsnämnden vill erinra om att allmänhetens möjligheter att tillgodogöra sig lagförslag – här ändring i grundlag – som framställs på detta sätt begränsas. Detsamma gäller remissinstanserna, för vilka uppgiften att ur textmassorna vaska fram det de förväntas bedöma kan te sig så betungande att den nedprioriteras.

Språklig översyn

Utredningen har lagt ned ett betydande arbete på språklig förnyelse och på att göra regleringen mer överskådlig. Fakultetsnämnden anser att kommittén lyckats väl med detta, men konstaterar också att en närmare läsning av de föreslagna texterna visar på en del brister och mindre lyckade lösningar. Arbetet i denna del bör därför inte anses slutfört genom kommitténs förslag utan den språkliga omdaning, som är känslig från rättskällesynpunkt, bör ägnas ytterligare uppmärksamhet under den fortsatta beredningen. Eftersom de föreslagna förändringarna i dessa delar inte är avsedda att påverka gäl-



lande rätt bör det i förarbetena vidare tydligt anges att bestämmelser i nya språkdräkter ska tolkas på samma sätt som i tidigare lydelse, i den mån något annat inte åsyftas.

Internet (översyn av databasregeln)

Information som tillhandahålls via internet kan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna. Reglerna om detta är spridda och genomgående svårtillgängliga. De har historiskt vuxit fram för att grundlagsskydd ska kunna följa med när traditionellt grundlagsskyddade medier använt internet som en kompletterande distributionsform. För tryckta skrifter finns således en "bilageregeln" som omfattar digitala kopior av periodiska skrifter och för traditionell radio/tv finns en "webbsändningsregel" när sändningar enligt ordinarie programtablå distribueras via internet. Grundlagsstiftaren såg därutöver tidigt, långt innan internet fått allmän spridning, ett behov av att även ha en mer fristående regel för information som tillhandahålls via databaser, en "databasregel". Även den regleringen utgår dock från traditionella massmedier, framför allt tryckta skrifter och etersänd radio/tv, och söker via analogier från dessas sätt att fungera anpassa reglerna så att de ska fånga in distribution via internet. Ett typiskt uttryck för detta är att när "redaktioner" för traditionella medier lägger ut innehåll på internet tillämpas yttrandefrihetsgrundlagarna automatiskt medan en redaktion som enbart är verksam på internet måste ansöka om grundlagsskydd för att omfattas. Ett annat att innehållet på internet i YGL benämns radioprogram, trots att det har få likheter med det vi i dagligt tal förknippar med ett sådant.

Med internets utveckling har databasregeln, som redan från början var abstrakt utformad, byggts på med stort och smått i lager på lager. Den är i sitt sammanhang idag närmast oläslig för den som inte sedan tidigare vet vad lagstiftaren där strävar efter att förmedla. Mediegrundlagskommittén har haft i uppdrag att se över den. De sakliga förändringar som föreslås är dock få. Angreppssättet är också passivt i den meningen att förslagen mer går ut på att anpassa regleringen till beteendemönster inom mediebranschen än på att använda lagstiftningen till att påverka förhållandena i en rättspolitiskt önskvärd riktning; det klargörs inte vad lagstiftaren vill uppnå.

Ett förslag är att termen radioprogram ska ersättas med enbart program, vilket alltså ska syfta på innehållet i såväl traditionella radio/tv-sändningar som material på internet. Förslaget är bra så till vida att den missvisande associationen till ljudradio försvinner men som beteckning på alla olika informationsformer som tillhandahålls via internet är termen inte lyckad. I ett digitalt sammanhang betyder program dessutom något helt annat än inom traditionell (tablå-sänd) radio/tv.

I stället för att fortsätta bygga på analogier från äldre medieformer bör regleringen i yttrandefrihetsgrundlagarna utgå från dagens mediasystem (och helst också från hur detta kan antas se ut när en grundlagsändring träder i kraft, dvs. 2019, och framöver). Det är därvid tydligt att information som av all-



mänheten kan nås på internet inte längre kan betraktas som en variant av radio/tv-program utan att det är en egen distributions- och informationsform. En sådan distinktion kan också skönjas i YGL:s struktur och även i utredningens förslag, där 1 kap 3 §, rubricerad *Sändningar*, gäller traditionell radio/tv, inklusive webbsänd sådan, medan 1 kap. 4 §, rubricerad *Tillhandahållande ur databaser*, gäller internet. Kommittén har i andra delar ansträngt sig för att förenkla, förnya och tydliggöra. Samma ambition bör gälla här (alternativa och mer lättbegripliga rubriker skulle kunna vara något i stil med ”traditionella radio/tv-sändningar” respektive ”internet”). Det är onödigt och förvirrande att begreppsmässigt föra dessa helt skilda medieformer till samma kategori (”program”). Som förslaget nu utformats förblir lagtexten lika svårtillgänglig som den nuvarande.

Till sitt innehåll är databasregeln på flera sätt otydlig eller vag. Det gäller redan grundbegreppet databas, som enligt legaldefinitionen är en samling av information lagrad för automatiserad behandling. Yttrandefrihetsgrundlagarna, ursprungligen TF men sedan även YGL, bygger på att regleringens objekt är tydligt avgränsade så att såväl friheten att yttra sig som lagföring av eventuellt missbruk kan utövas under rättssäkra former. Vid tillämpningen av databasregeln har detta samband inte upprätthållits. Högsta domstolen har, i ambition att ge yttrandefrihetsskyddet en generös utsträckning, låtit den som driver en databas slippa ansvar för innehåll på delar av densamma om detta uppfattas som tydligt avgränsat. En tillämpning av det slaget löser dock upp det för hela yttrandefrihetsregleringen grundläggande sambandet mellan frihet och ansvar. Kommittén går vidare på samma väg och föreslår en för grundlagssammanhang alldeles för otydlig bestämmelse, där gränsen för grundlagens tillämplighet ska dras med stöd av vad ”som framstår som klart” beträffande varifrån ”viss information” härrör. Några liknande gränsdragningsredskap har aldrig varit tilltänkta för de tryckta skrifternas eller de andra grundlagsskyddade framställningsformernas del. Att material i en tidning kan ha tillförts denna av andra än den ansvarige utgivaren har för TF:s del alltid varit en självklarhet som hanterats med hjälp av regler om uppsåtspresumtion m.m. Även för radions och televisionens del har detta kunnat hanteras, inklusive ansvar för direktsändningar av olika slag. Att låta den som enligt YGL ansvarar för yttranden på en webbplats undgå ansvar för straffbart innehåll på ”en avgränsad del av platsen” så snart detta tillförts av någon annan urholkar ensamansvarets princip.

Internet är som många gånger konstaterats inte i sig självt ett massmedium. Däremot kan massmedial verksamhet bedrivas på internet och då vara betjänt av grundlagsreglering. Hittills har det, som ovan nämnts, åstadkommits genom att den som redan bedriver publicistik som skyddas av TF/YGL omfattats av grundlagen även när internet använts, s.k. automatiskt grundlagsskydd, och genom att den som själv ansett sig vara i behov av sådant skydd kunnat skaffa sig ett utgivningsbevis, s.k. frivilligt grundlagsskydd. Internet är emellertid sedan länge en egen publiceringsform och bör betraktas som sådan oavsett vem som använder den. Som kommittén funnit är det samtidigt



ogörligt att åstadkomma automatiskt grundlagsskydd på internet på något annat sätt än just genom att koppla detta till verksamheter som redan har grundlagsskydd. I stället bör övervägas att generellt göra grundlagsskyddet för internetpublicering beroende av utgivningsbevis. Ett antal gränsdragningsproblem skulle med en sådan ordning försvinna samtidigt som det är svårt att se någon nackdel med att låta även traditionella medieföretag ansöka om utgivningsbevis för sina webbplatser, som numera undantagslöst är självständiga produkter och inte längre ”bilagor” till det som en gång var kärnverksamhet. Yttrandefrihetsgrundlagarna bygger i flera andra delar på att den som strävar efter grundlagsskydd avkrävs viss aktivitet (utgivningsbevis för periodiska skrifter, ursprungsuppgifter för tekniska upptagningar m.m.), låt vara att detta inte alltid är ett villkor för att grundlagen ska kunna tillämpas.

”Lex Lexbase”

Kommittén föreslår ett principiellt nytt och från yttrandefrihetssynpunkt ingripande undantag från yttrandefrihetsgrundlagarna i en bestämmelse som tar sikte på uppgiftssamlingar som innehåller information om att någon begått brott, är av visst etniskt ursprung, har viss politisk åsikt etc. Av sammanhanget framgår att bakgrunden är den diskussion som förts kring databasen ”Lexbase”, där offentliga uppgifter från rättssystemet tillhandahålls.

Fakultetsnämnden vill beträffande uppgifter från rättssystemet peka på det problematiska i att ingripa mot tillhandahållande av information som bedöms böra vara offentligt tillgänglig och som hämtats ur offentliga källor. Det rör sig alltså inte om sekretessbelagda uppgifter och inte heller om information vars spridande är straffbar som förtal eller på annat sätt. Offentligheten kring rättssaker har i vårt land mycket gamla anor och anses vara av grundläggande betydelse för rättssäkerheten. Rätten att utfå och trycka rättegångsprotokoll var central i vår första tryckfrihetsförordning från 1766 och den användes flitigt. Möjligheten att sammanställa uppgifter om brott och brottslighet digitalt innebär att sådana uppgifter kan bli tillgängliga på ett helt annat sätt än innan denna möjlighet fanns. Risken att möjligheten missbrukas är uppenbar, liksom för att ”register” av det slaget kan komma i konflikt med både enskilda och allmänna intressen. Att utan vidare utgå från att sammanställningar av offentliga uppgifter inte har med yttrandefrihet att göra och utesluta sådana från yttrandefrihetsrättsligt skydd är emellertid långtifrån självklart. Principfrågan – som kan gälla annat än brott, t ex skatter, förmögenhet, fastighetsinnehav etc – bör göras till föremål för en betydligt bredare rättspolitisk analys än vad kommittén gjort, varvid även andra sätt att förhindra kommersiellt tillhandahållande av privata uppgiftsregister än generella undantag från det grundlagsskyddade området bör övervägas mer noga, t.ex. den av kommittén förkastade tanken att begränsa möjligheten att erhålla utgivningsbevis för verksamhet av det slaget.

Om lagstiftaren väljer den väg kommittén förordar behöver undantagsregeln ges en mer rättssäker utformning. Den bestämmelse kommittén föreslagit har följande lydelse.



Uppgiftssamlingar med vissa personuppgifter

20 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som följer genom lag om förbud mot offentliggörande av uppgifter som ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa uppgifter om

1. en enskilds ras, etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa, sexualliv, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter, eller
2. att en enskild har begått lagöverträdelser genom brott, förekommer i fällande domar i brottmål eller varit föremål för straffprocessuella tvångsmedel.

Vad som anges i första stycket gäller endast om det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Varje databas är en uppgiftssamling i bestämmelsens mening. Så snart en sådan innehåller personuppgifter, t ex namn, och information av det slag förslaget tar upp kan databasen användas för att söka och finna sådan information vars åtkomst bestämmelsen syftar till att reglera (eller möjliggöra reglering av). Vilken söktjänst som helst på internet, även medieföretagens, kan användas för att söka på "NN" och något till rättssystemet kopplat sökord, varvid information om att NN dömts för ett brott, varit målsägande, vittnat i en rättegång etc. kommer upp i den mån sådan information finns någonstans bland de uppgifter söktjänsten omfattar. Detsamma gäller sökningar på personnamn och ord kopplade till ämnen av det slag som berörs i den första punkten. Svårigheten att på internet skilja publicistik och annan löpande text från personregister illustreras av EU-domstolens dom i "Google-målet" (C 131/12) där Googles söktjänst ansågs innefatta behandling av personuppgifter, med Google som registeransvarig (domen tog i slutändan sikte på en artikel i en spansk dagstidning).

Det är självfallet inte meningen att den nu föreslagna bestämmelsen ska träffa så brett. Därför anges att den endast gäller "uppgiftssamling som är ordnad så att det är möjligt att...". Detta rekvisit är dock inte tillräckligt för att avgränsa bestämmelsens och därmed grundlagsskyddets tillämpning på ett godtagbart sätt; det går t.ex. att argumentera för att vanliga sökmotorer, som Google, är ordnade så att detta är möjligt. Kommittén synes ha insett att bestämmelsen är för allmänt hållen när man föreslagit undantaget i andra stycket. Detta är emellertid än lösare i kanterna; att det över huvud taget bedömts nödvändig visar att huvudregeln inte kunnat utformas med nödvändig stadga.



Fakultetsnämnden avstyrker förslaget och anser att frågan måste göras till föremål för en mer ingående beredning samt att ett eventuellt undantag i yttrandefrihetsgrundlagarna måste avgränsas på ett mycket tydligare sätt än det här föreslagna.

Internationellt rättsligt samarbete

Fakultetsnämnden har inga invändningar mot kommitténs förslag om internationellt rättsligt bistånd.

Produktinformation

Fakultetsnämnden instämmer i kommitténs bedömning att krav på s.k. neutrala tobaksförpackningar skulle stå i strid med yttrandefrihetsgrundlagarna. I ett särskilt yttrande förespråkas att produktinformation, förpackningstexter och liknande ”utdefinieras” från TF:s tillämpningsområde. Redan Massmedietredningen föreslog på sin tid att tryck av detta slag inte skulle omfattas av TF. Även om sådant tryck fyller informationssyften och kan ha viss betydelse för opinionsbildning är sambandet med de ändamål yttrandefrihetsgrundlagarna tillgodoser typiskt sett svagt. Särskilt frågorna kring tobaksförpackningar har genom åren orsakat en hel del från den synpunkten onödiga rättsliga bekymmer. Fakultetsnämnden förordar därför att TF ses över i syfte att överväga om inte förpackningstexter kan uteslutas från det grundlagskyddade området. Förebilder finns i bestämmelserna om s.k. tillfällighetstryck.

Undantag för krav på att radio/tv-sändningar ska ha visst europeiskt ursprung

Kommittén föreslår att det i YGL införs en bestämmelse som tillåter regler i vanlig lag om skyldighet för den som på visst sätt sänder tv m.m. att främja program av europeiskt ursprung. Bakgrunden anges vara att Sverige mottagit klagomål från EU-kommissionen rörande detta.

Det är i och för sig ingen stor sak att införa ett sådant undantag som kommittén nu föreslår. Att mer eller mindre per automatik ändra Sveriges grundlag efter påpekande från en EU-myndighet är dock inte självklart. I sak och i sitt yttrandefrihetsrättsliga sammanhang framstår undantaget som särpräglat. Det skulle te sig som ett udda inslag av publicistisk protektionism att göra ett motsvarande undantag i TF i syfte att främja journalistik av europeiskt ursprung.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Hans-Gunnar Axberger. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg