



Stockholm 2020-12-06

Publicistklubben ber härmed att få lämna synpunkter på *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*, SOU 2020:45.

Robert Aschberg
ordförande

Vår referens:
Nils Funcke
[nils.funcke@gmail.com](mailto:nil.funcke@gmail.com)
072 - 563 38 64

Till

Regeringen

ku.remissvar@regeringskansliet.se
zlata.tuco@regeringskansliet.se

Diarienummer: Ju2020/02919/L6

Yttrande över SOU 2020:45

Inledning

Publicistklubben (PK) har sedan 1874 verkat för ett starkt skydd för tryck- och yttrandefrihet. Publicistklubben är också en av huvudmännen för det självreglerande etiska systemet med Allmänhetens Medieombudsman (MO) och Mediernas Etiknämnd (MEN).

Vår utgångspunkt vid granskningen av förändringar av mediegrundlagarna (TF och YGL) är frågan om förändringarna försvagar eller stärker den fria åsiktsbildningen och möjligheterna till en fortsatt självreglering från mediernas sida.

Övergripande om betänkandet

I betänkandet skriver kommittén att nya delegationsbestämmelser bör övervägas noga eftersom de begränsar grundlagarna tillämpningsområdet och ”öppnar upp för fler undantag i framtiden” (s. 193). Trots varning förordar kommittén införandet av flera nya delegationsregler.

Flertalet av de befintliga delegationsbestämmelserna i TF/YGL är försvarliga eller var det i varje fall vid införandet. Det som kännetecknar dem är att de är tydligt avgränsade. Som exempel kan nämnas annonser för tobak och alkohol. Den delegationsbestämmelse som kommittén föreslår om uppgiftsamlingar innebär att området inte blir bara diffust utan också att uppgifternas karaktär – deras betydelse eller innehåll – ska bedömas. En sådan bedömning blir avgörande för om uppgiftsamlingen fortsättningsvis ska prövas enligt TF/YGL:s bestämmelser eller inte. Det är en illavarslande utveckling.

Flera av kommitténs förslag är illa underbyggda, saknar tydliga motiveringar och rymmer stora tolkningsmöjligheter. Det avviker från den svenska traditionen med avgränsade och därmed förutsebara grundlagar. Detta är extra viktigt med tanke på att yttrandefrihetsgrundlagarna alltid har lästs ordrätt. De tolkas utifrån sin ordalydelse och mindre efter motivtexter.

Kommitténs grundinställning

Det finns enligt kommittén en fara om Sverige alltför ofta begär undantag för att kunna hävda grundlagarnas ställning. Det leder enligt kommittén till att andra länders ”acceptans” för dem minskar. Förtroendet för grundlagarna hos den svenska befolkningen ”försämras” också om de omfattar ”företeelser” som ligger ”långt bort från kärnområdet”.

Påståendena beläggs inte av kommittén. Det har tidigare avvisats av de som förhandlat för Sverige att det skulle vara problematiskt att ihärdigt försvara svenska yttrandefrihetsvärderingar. Representanter för den enhet inom justitiedepartementet som ansvarar för förhandlingarna inom EU om nya direktiv och fördrag (Enheten för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete (BIRS)) framhöll inför Yttrandefrihetskommittén (SOU 2012: 55) att värnet av vår yttrandefrihetstradition som regel möts med respekt från andra länder. Som ett handfast exempel på att ihärdighet och principfasthet har varit framgångsrikt kan nämnas att Sverige tillsammans med ett fåtal andra länder stärkt rätten och möjligheterna till medborgarnas insyn i EU-institutioner. Den svenska offentlighetsprincipen har gått på export.

Vi finner det angeläget att inledningsvis påpeka ovanstående för att lagstiftaren inte ska inta en defaultistisk inställning till möjligheten att upprätthålla ett starkt skydd för yttrandefriheten. Ett skydd som självfallet har och måste ha sina begränsningar men där alla yttranden bedöms enligt svensk tradition och enligt yttrandefrihetsgrundlagars bokstav och inte ett allmänt hållet "ändamål" som antyds i rubriken till betänkandet.

Vi tar nedan upp några av de förändringar kommittén föreslår.

TF I kap. 12§ och YGL I kap. 18§, utbildningsförbud

Den så kallade anskaffarfriheten är central för all publicistisk verksamhet och samhällsdebatt. Utan en stark rätt att anskaffa uppgifter för offentliggörande i medier som omfattas av TF/YGL skulle granskningar av bland annat myndigheternas verksamheter bli i stort sett omöjliga att genomföra. Samtidigt är det självklart att anskaffarfriheten inte kan sträckas så långt att brottsliga gärningar för att få fram uppgifter generellt sett aldrig ska kunna lagföras.

Högsta Domstolen (NJA 2015 s. 298) kom vid sin prövning av en fotografering in mot ett skyddsobjekt fram till att skyddslagens utbildningsförbud inte var tillämplig. Fotograferingen hade skett med avsikt att ligga till grund för en publicering i ett grundlagsskyddat medium. Anskaffarfriheten enligt TF hade enligt HD företräde före skyddslagens utbildningsförbud.

Kommittén föreslår att det införs en ny delegationsbestämmelse i TF. Syftet är att utbildningsförbudet i skyddslagen ska omfatta även utbildningar som sker för offentliggörande i TF/YGL medier. Enligt kommittén ska ansvar kunna utkrävas av den som på något sätt avbildar ett objekt som omfattas av ett förstärkt skydd mot bland annat sabotage och grovt rån.

Förslaget motiveras med att främmande makt i skydd av anskaffarfriheten i TF/YGL inte ska kunna få kunskap om ett skyddsobjekt. Det skulle enligt kommittén t.ex. kunna ske genom att "en främmande makt infiltrerar en tidningsredaktion" eller låta en representant agera undercover som frilansfotograf. Kommittén menar också att en främmande makt skulle kunna få del av sådana uppgifter om de publiceras i svenska medier.

Även om det framstår som onödigt konspiratoriskt att tro att utländsk makt skulle lyckas infiltrera svenska medier kan det finnas skäl för att låta utbildningsförbudet gälla även när utbildningen sker för offentliggörande i grundlagsskyddade medier. Det kan inte uteslutas att främmande makt startar och låter grundlagsskydda t.ex. en webbtidning.

Däremot vänder vi oss emot att kommittén utöver utbildningsförbudet av skyddsobjekt vidgar straffansvaret till att gälla även ”röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret”. Ett röjande innebär i detta sammanhang att uppgifterna publiceras och blir allmänt tillgängliga. Därmed vidgas det straffbara området inte bara till själva utbildningen utan kommer att gälla även publiceringen av sådana utbildningar. Delegationsbestämmelsen kommer därmed att rymma ett publiceringsbrott.

I TF 7 kap. finns den så kallade brottskatalogen. Där anges de brott som kan lagföras om de sker i ett massmedium som omfattas av TF/YGL. Det är främst tre bestämmelser som avser att skydda uppgifter som är väsentligt för rikets försvar, 14§, 15§ och 16§. Bestämmelserna straffbelägger spioneri, grov obehörig befattning med respektive vårdslös befattning med hemlig uppgift. En förutsättning för straffbarhet är att det gäller röjande ”av förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet”.

Publiceringen av utbildningar på skyddsobjekt är därmed i de allvarliga fallen redan kriminaliserad.

Publiceringsbrott ska prövas enligt den ordning som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen. Det innebär att JK är exklusiv åklagare och att avgörandet ska ske med jury. I den särskilda instruktionen i TF 1 kap. 10§ poängteras att den som är satt att vaka över grundlagen efterlevs alltid ska ha i ”åtanke att tryckfriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick” och ”alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket”. Skrivningen utgör precis som Regeringsformens 2 kap. även en signal till lagstiftaren.

Den föreslagna delegationsbestämmelsen innebär att instruktionen inte behöver beaktas och att den särskilda rättegångsordningen i TF/YGL inte kommer att tillämpas för de gärningar bestämmelsen omfattar. Genom delegationen ska utbildningarna bedömas enligt brottsbalken, med vanlig åklagare och domstol utan jury.

Den föreslagna skrivningen ”och röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret” bör utgå.

TF 1 kap. 13§, och YGL 1 kap. 20§, uppgiftssamlingar

Kommitténs förslår att det införs en delegationsregel som innebär att vissa söktjänster med uppgifter om enskilda i brottmålsdomar inte ska omfattas av TF/YGL. Det innebär att även om det finns utgivningsbevis för verksamheten ska uppgiftssamlingarna prövas enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Tillsynen skulle utövas av Datainspektionen och inte av Justitiekanslern.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition inför den förra revideringen av TF/YGL stoppades förslaget om att utesluta vissa söktjänster från det förstärkta grundlagsskyddet (bet. 2017/18:KU16). Konstitutionsutskottet menade att förslaget var inriktat på och avsåg att begränsa vilka som skulle få tillgång till uppgifterna när utgångspunkten istället borde vara syftet med söktjänsterna.

Kommittén anser sig ha löst knuten. Istället för att i lagtexten tala om formerna för hur en uppgiftssamling hålls tillgänglig vill kommittén att det avgörande ska vara uppgiftssamlingens ”karaktär”. Såväl i den nuvarande skrivningen som i kommitténs förslag ska uppgiftssamlingar uteslutas från grundlagsskydd om det ”finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas

personliga integritet". Vid denna bedömning ska det enligt kommittén göras en "helhetsbedömning" av söktjänsten. Bland annat vad gäller vilka uppgifter den innehåller och vilka personer som uppgifterna gäller.

Enligt kommittén innebär förslaget att det vid bedömningen inte ska tas någon som helst hänsyn till "den tänkta eller faktiska användarkretsen". Kommittén menar att det finns principiella invändningar mot att avgränsa tillämpningsområdet med hänvisning till vilka ett yttrande riktar sig.

Trots kommitténs försäkringar finns en uppar risk att prövningen av en uppgiftssamling kommer att inkludera hur den tillhandahålls. Det går inte att bortse från att begreppet "karaktär" i kombination med bedömningen om det finns "särskilda risker för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet" innebär att sättet för tillhandahållandet och därmed målgruppen kommer att vägas in vid bedömningen. Det gäller i synnerhet som kommittén menar att det ska göras en "helhetsbedömning".

Dessa farhågor stärks redan av motivtexten i kap. 11. Bland annat beskriver kommittén att vissa tjänster kräver medlemskap och riktar sig till professionella användare medan andra som t.ex. Lexbase inordnas i kategorin nyhetstjänst. Detta kan svårigen beskrivas som något annat än att man anser att de har olika karaktär. När det gäller de professionellt inriktade rättsdatabaserna konstaterar kommittén att även om det inte är det "primära syftet" så går det att söka på personnamn även i dessa. Hela kommitténs argumentation i denna del rymmer underförstått att tjänsternas målgrupper har betydelse vid helhetsbedömningen. Bland annat skriver kommittén att enskilda kan lida skada om "vissa söktjänster på internet sprids till allmänheten" (s. 271).

Kommittén inser att de förslagna skrivningarna innebär att även t.ex. en tidningsredaktions sammanställning av t.ex. personer i kriminella gäng och deras brott träffas. Därför ser sig kommittén nödsagad att uttryckligen undanta sådana publiceringar. I betänkandet nämns även mediernas sammanställningar över politiker som dömts för brott (s. 274) som ett exempel på uppgiftssamlingar som även fortsättningsvis ska omfattas av TF/YGL. Kommittén menar att sådana uppgiftssamlingar syftar till att bidra till en fri och allsidig upplysning. Traditionell medierapportering kan i "normalfallet inte anses otillbörlig". Det är förvisso ett bra klargörande men det är ett bekymmer att det överhuvudtaget behöver göras.

Bekymret består i att lagtexten kan komma att tolkas på annat sätt i ett annat samhällsklimat. Även om kommittén framhåller betydelsen av en granskande journalistik visar historien att grundlagarna läses till sin bokstav och ju vidare tolkningsmöjligheter ju mer flexibla blir de att använda i ett skymningsläge.

Genomgående i betänkandetexten talas om "söktjänster" tillgängliga via internet. Samma begrepp används i regeringens direktiv till utredningen. Enligt kommitténs bedömning i rutan på s. 268 talas om "behovet att begränsa grundlagsskyddet för vissa söktjänster". På den följande sidan talas om "rena söktjänster", ett begrepp som återkommer flitigt i betänkandet.

Utan någon närmare motivering överger kommittén begreppet när den sedan fattar pennan för att formulera lagtexten. I förslaget till lagtext används istället det vidare begreppet "uppgiftssamling". Någon definition eller försök att avgränsa hur många uppgifter som krävs för att de ska utgöra en "uppgiftssamling" ges inte. En uppgiftssamling kan ju omfatta ett flertal uppgifter om ett fåtal individer eller ett fåtal uppgifter om många enskilda. Därtill

föreslås att inte endast fullständiga domar utan även ”personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder”.

Övergången från ”renodlad söktjänst” till ”uppgiftssamling” är försåtlig.

Med uppgiftssamling träffas inte enbart rena rättsdatabaser som är utformade som söktjänster utan även sammanställningar och kartläggningar som publiceras i dagspress, webbtidningar och etermedier som omfattas av TF och YGL. Därför ser sig kommittén nödsakad att i motivtexten undanta publiceringar ”som bidrar till ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning”. Att utifrån innehållet avgöra vilka yttranden som ”förtjänar” skydd av TF/YGL har med enstaka undantag varit främmande för den svenska traditionen. Lagen har omfattat alla yttranden som framförs inom det formella tillämpningsområdet oavsett innehåll och bedömts enligt de bestämmelser som finns i grundlagarna.

Ett sätt att begränsa det som ska uteslutas från TF/YGL vore att i lagtexten istället för uppgiftssamling använda ”renodlade söktjänster”. Därmed skulle journalistiska och andra sammanställningar över vilka som begått lagbrott undantas och istället precis som idag kunna prövas mot TF/YGL:s bestämmelser om bland annat förtal.

En sådan förändring vore ett steg i rätt riktning men otillräcklig.

I enstaka fall går det självfallet att begära ut handlingar hos åklagare och domstolar. Men databaserna utgör en förutsättning för att kartlägga strukturer och dra generella slutsatser kring en samhällsföreteelse vare sig det handlar om kriminella gäng, klaner eller hur vanligt det är att personer som kandiderar till förtroendeuppdrag begått brott. Det är också med hjälp av rättsdatabaser det är möjligt att t.ex. granska utfallet i förvaltningsdomstolarna om överklaganden om ersättning.

Kort och gott utgör rättsdatabaserna en förutsättning för den granskande journalistiken, forskningen och samhällsdebatten. Kommittén uttrycker en förståelse för detta behov men menar att integritetskäl talar för att uppgiftssamlingar vars karaktär innebär att det finns särskilda risker för ett otillbörligt intrång i enskildas integritet ska falla utanför TF/YGL.

Vi är medvetna om att det finns risker med rättsdatabaserna. Men till skillnad från kommittén vikt vi yttrandefrihetsintresset tyngre och känner oss trygga med att lagstiftaren vid tidigare avvägningar accepterat att en frihet kan missbrukas eftersom det motstående intresset är så starkt. Vi saknar också belägg för att enskilda i någon större omfattning råkat illa ut på grund av dessa databaser. Att det inte är vanligt förekommande visar de genomgångar som Yttrandefrihetskommittén (SOU 2012:55) och Massmediegrundlagsutredningen (2016:58) gjort av databaser med frivilligt utgivningsbevis.

Det bör i sammanhanget framhållas att de flesta medier som arbetar under grundlagarna håller en hög etisk nivå. Uppgifter som kan anses vara integritetskänsliga publiceras endast när det är försvarligt. Förutom möjligheten för enskilda att väcka talan för förtal bidrar prövningarna i Mediernas Etiknämnd (MEN) till att upprätthålla mediernas respekt för den personliga integriteten.

Den föreslagna delegationsbestämmelsen bör inte införas inte ens i modifierat skick.

YGL 3 kap. 2§ och 7 kap. 5§, Public service-företagens oberoende

I kommitténs uppdrag ingick att analysera om nuvarande reglering garanterar public service-företagen ett tillräckligt starkt oberoende. Därtill skulle kommittén överväga om det finns skäl att vidga den statliga tillsynen av verksamheten vid de tre företagen.

Två i sig oförenliga uppdrag. En utökad statlig kontroll av innehållet i företagens publicistiska verksamhet kan svårligen anses leda till att oberoendet stärks. Denna motsägelse tycks kommittén inte ha reflekterat över. Istället väljer kommittén att lösa problemet genom att mångordigt men dessvärre substanslöst föreslå en vidgad kontroll. En vidgad kontroll motiveras med att det skulle stärka PS-bolagens ställning och trovärdighet. Lagtekniskt vill kommittén lösa det genom att införa ännu en delegationsbestämmelse.

SVT, SR och UR:s sändningar omfattas i dag av en rad krav i sändningsvillkoren som regeringen fastställer. Flera av kraven är begrepp som bör känneteckna en god publicistisk verksamhet. Verksamheten ska kännetecknas av integritet, respekt för enskilda och saklighet. Problemet är inte dessa krav i sig utan att efterlevanden av dem ställs under statlig kontroll. Andra krav är mer allmänt hålla och öppnar för vida tolkningar som t.ex. ”programmets genomslagskraft” och det så kallade demokratikravet.

För att kontrollera att företagen inte bryter mot sändningsvillkoren öppnar YGL för att det får finnas en särskild nämnd. *Granskningsnämnden för radio och tv* vars ledamöter utses av regeringen kan kritisera inslag som nämnden anser ha brutit mot villkoren i sändningstillstånden och Radio och tv-lagen (SFS 2010:696).

Unika publiceringar på de tre företagens webbplatser kan nämnden inte utöva någon tillsyn över. Där har företagen möjlighet att inom ramen för yttrandefrihetsgrundlagarna bedriva en publicistisk verksamhet på exakt samma villkor som alla medieföretag eller webbplatser med utgivningsbevis.

Enligt Publicistklubben uppfattning stärker varje steg som tas för att begränsa den statliga tillsynen över innehållet etermediernas oberoende och trovärdighet.

På s. 357 i betänkandet konstaterar kommittén att ”en stor och växande del av public service-företagens verksamhet” faller utanför sändningsvillkoren. Det är enligt kommittén ”otillfredsställande” eftersom allmänna medel därmed används till verksamheter som ”är i det närmaste oreglerade”. Vi vänder oss mot beskrivningen att webbpubliceringarna är i det närmaste oreglerade med tanke på att verksamheterna prövas enligt precis samma regelverk som övriga medier. Kommitténs beskrivning ger intryck av att företagen opåtalat kan publicera i stort sett vad som helst på sina webbplatser.

Enligt kommittén riskerar den oreglerade verksamheten att i längden ”minska allmänhetens förtroende för verksamheten vilket kan äventyra verksamhetens legitimitet”. Enligt kommittén är det ”grundläggande för allmänhetens förtroende” att ”enskilda som upplevt att public service brister i sitt uppdrag kan få sin sak prövad”. Detta talar enligt nämnden ”med styrka” för att en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen så att det blir möjligt för staten att ställa innehållsvillkor för hela verksamheterna. Det skulle enligt kommittén också ge bättre möjligheter ”till en effektiv styrning” (s. 358).

Det är en märklig argumentation. Tilltro, förtroende och legitimitet byggs genom en trovärdig, öppen och oberoende journalistik. En statlig tillsyn av innehållet har motsatt effekt.

Tillsammans med finansieringen leder tillsynen till att bilden av en ”statstelevision” förstärks. Det ligger inte i regeringars och politikernas intresse att statens ”styrning” vad gäller innehållet gör allmänheten tveksam till etablerade medier och i än högre grad än idag vänder sig till alternativa medier.

Företagen tillämpar samma etiska principer vid nätpubliceringar som vid sändningarna och har så gjort sedan webbpubliceringarna slog igenom på allvar för 10 - 15 år sedan. Ett uttryck för detta ansvarstagande är att företagen anslutit sig till det självreglerande medieetiska systemet. Det system som pressen upprätthållit i över 100 år vidgades 1 januari 2020 till att omfatta även SVT, SR, UR och TV4. Enskilda som anser sig ha lidit en publicitetsskada kan få sin sak prövad av Allmänhetens Medieombudsman (MO) och Mediernas Etiknämnd (MEN)

Vi beklagar att kommittén istället för att minska den statliga tillsynen och därmed stärka företagens publicistiska oberoende väljer att vidga tillsynen.

Därtill utgör förslaget ett hot mot övriga mediers publiceringar på webben. Genom att ta bort undantaget för sändningar i tråd, internetpubliceringar, i 7 kap. 5§ öppnas YGL för att det kan ställas särskilda villkor för verksamheten. Kommitténs förslag är visserligen begränsat till att omfatta ljudradio och tv i allmänhetens tjänst och som finansieras med allmänna medel. Men genom ändringen tas en tydlig spärr mot särskilda villkor bort och öppnar för att det i framtiden kan komma att ställas särskilda villkor t.ex. på periodiska skrifter som uppbär statsstöd. Denna farhåga är inte obefogad. Utformningen av det nya mediestödet innebär att *Myndigheten för press, radio och tv* som fördelar stödet ska göra en bedömning av innehållet i den publikation som söker stöd vad gäller den etiska nivån.

Kommitténs förslag bör avvisas.

Robert Aschberg
ordförande

/Nils Funcke
föredragande