

Stockholm den 22 december 2016

R-2016/1958

Till Justitiedepartementet

Ju2016/06394/L6

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 7 oktober 2016 beretts tillfälle att avge yttrande över Mediegrundlagskommitténs betänkande Ändrade mediegrundlagar (SOU 2016:58).

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker de av kommittén föreslagna preskriptionsreglerna avseende publiceringar i databaser. Enligt Advokatsamfundets mening är det angeläget att frågan görs till föremål för förnyade överväganden.

Advokatsamfundet ställer sig bakom förslaget rörande en begränsning av grundlagsskyddet för vissa typer av databaser för att skydda den personliga integriteten, men anser att det finns skäl att ytterligare analysera den föreslagna begränsningen för att få en så klar och rättssäker avgränsning som möjligt.

I fråga om undantag av olika typer av databaser från grundlagsskyddet, anser Advokatsamfundet, i likhet med Mediegrundlagskommittén, att grundlagsskydd inte ska kunna erhållas för databaser genom köp av utgivningsbevis när syftet med söktjänsten är att lämna ut integritetskänsliga uppgifter i kommersiella, odemokratiska, skandaliserande eller andra syften som inte bör omfattas av grundlagsskydd. Spridandet av integritetskänsliga och för enskilda personer direkt kränkande uppgifter ska inte med stöd av grundlagsskydd möjliggöras vara en handelsvara. Ett sådant exempel är databasen *Lexbase*. Denna typ av söktjänster utgör ett cyniskt missbruk av syftet med de grundläggande demokratiska värden, som ligger bakom den grundlagsskyddade

yttrandefriheten. Advokatsamfundet har även i tidigare remissförfaranden intagit denna ståndpunkt.¹

Advokatsamfundet avstyrker kommitténs förslag att införa delegationsbestämmelser avseende möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd.

Advokatsamfundet delar kommitténs bedömning att ett krav på neutrala tobaksförpackningar kan komma att hamna i konflikt med såväl de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna som principerna om etableringsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder.

I övrigt har Advokatsamfundet ingen erinran mot förslagen i betänkandet.

Synpunkter på kommitténs förslag

Preskriptionsregler och ansvar för databaser

Advokatsamfundet avstyrker de av kommittén föreslagna preskriptionsreglerna avseende publiceringar i databaser. Enligt Advokatsamfundets mening är det angeläget att frågan görs till föremål för förnyade överväganden.

Kommitténs förslag innebär att en uppgift, som en utgivare börjat tillhandahålla i en databas tidigare än ett år innan talan väcks, ska anses börja tillhandahållas på nytt om utgivaren inte väljer att ta bort uppgiften senast två veckor efter det att Justitiekanslern eller en målsägande har underrättat utgivaren om att uppgiften kan utgöra yttrandefrihetsbrott. Den föreslagna regeln framstår som betänkelig av flera skäl.

För det första avhjälpes förslaget inte den urholkning av ensamansvaret som följer av Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 945. Det är inte godtagbart att ålägga någon ett straff- eller skadeståndsansvar för en gärning som denne inte begått, än mindre om den drabbade ofta får antas sakna praktiska möjligheter att förhindra publiceringen.

För det andra avhjälpes förslaget inte den konflikt som i dag råder mellan tillämpningen av yttrandefrihetslagstiftningen och Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ("Europakonventionen"). Enligt det s.k. Times-målet, Europadomstolens dom i mål 3002 och 23676/03, *Times Newspapers Limited (nr 1 och 2) mot Förenade Kungariket* den 10 mars 2009, följer att det i allmänhet får anses oförenligt med kraven enligt Europakonventionens artikel 10 (om yttrandefrihet och informationsfrihet) att tillåta rättsliga angrepp mot en publicering sedan det förflutit en ansevärd tid "[...] a significant lapse of time", se domen punkt 48. Advokatsamfundet noterar att den föreslagna regeln undantar den som driver databasen, oavsett om det är fråga om en fysisk eller juridisk person, trots att Europadomstolens uttalanden i Times-

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 24 juli 2001 över Mediegrundlagsutredningens betänkande Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet (SOU 2001:28), liksom den 11 februari 2011 över Yttrandefrihetskommitténs delbetänkande Ny yttrandefrihetsgrundlag? (SOU 2010:68).

målet tog sikte på ett massmedieföretag. Enligt Advokatsamfundet är det dock svårt att se hur den regel kommitténs majoritet förordar skulle lösa den angivna konflikten ens i förhållande till utgivaren, som är den person som bestämmelsen tar sikte på.

I detta sammanhang vill Advokatsamfundet även påtala att förslaget blir problematiskt när ett brott som är preskriberat blir åtalbart på nytt, jfr Europadomstolens dom i mål 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 och 32210/96, *Coëme med flera mot Belgien* den 22 juni 2000 och Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 358 (5 u. 2015).

För det tredje anser Advokatsamfundet att den föreslagna bestämmelsen inte är förenlig med Europakonventionens förbud mot självangivelse. Denna frågeställning berörs inte heller i någon del av kommitténs betänkande.

För det fjärde ger förslaget upphov till en rad nya frågeställningar av stor praktisk och principiell betydelse. Ett exempel gäller hur frågan om publiceringsögonblicket ska bestämmas. Förslagets lydelse kan ge vid handen att en utgivare, som inte böjer sig för ett krav på radering, anses publicera uppgiften på nytt. Detta betraktas i så fall som en självständig och förnyad spridning efter utgången av den korta fristen. Skulle talan föras även mot medieföretaget, betyder det att olika publiceringsögonblick kunde komma i fråga; det ursprungliga och det förnyade. Vägande invändningar kan resas mot ett synsätt som innebär att publiceringsögonblicket i båda fallen skulle anses inträffa vid det senare tillfället. En sådan ordning framstår som oönskad, eftersom den inte beaktar den verklighet som förelåg när den första publiceringen skedde. Dessutom förefaller synsättet – att det sker en ”ny” publicering – strida mot den erkända och grundläggande principen att yttranden som ifrågasätts som kriminella och skadestandsgrundande ska bedömas i sin tid.

Advokatsamfundet vill dessutom påpeka att den av kommittén föreslagna bestämmelsen riskerar att i praktiken öppna för otillbörlig påverkan på yttrandefriheten. Det kan tänkas att utgivare efter påpekande från målsägande väljer att t.ex. av ekonomiska skäl ta bort gamla uppgifter i stor utsträckning. Att på sådant sätt riskera filtrering av uppgifter, som medborgarna annars skulle ha kunnat ta del av, framstår som opåkallat och det synes strida mot de mål som tryck- och yttrandefriheten är avsedda att uppnå.

Advokatsamfundets kritik mot den föreslagna regeln betyder inte att det skulle saknas skäl att reformera och förtydliga rättsläget. Ett sådant behov finns. Det är dock angeläget att lagstiftaren initierar nya överväganden på detta område med beaktande av de invändningar som har framförts i denna fråga.

Personlig integritet och grundlagsskydd

Advokatsamfundet anser att vissa uppgifter i olika databaser kan utgöra ett så stort intrång i enskildas personliga integritet att skyddsvärdet av dessa databaser kan ifrågasättas.

Advokatsamfundet instämmer därför i kommitténs bedömning att vissa typer av databaser med utgivningsbevis ger anledning till oro i fråga om skyddet för den personliga integriteten och ställer sig bakom förslaget att begränsa grundlagsskyddet för vissa typer av söktjänster. Detta även om förslaget innebär avsteg från den i dag gällande ordningen med innehållsneutrala bedömningsgrunder.

Enligt Advokatsamfundets uppfattning innebär förslaget ett välkommet hinder mot att databaser i kommersiella och skandaliserande syften offentliggör integritetskänsliga uppgifter av det slag som anges i förslaget till 1 kap. 20 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen i skydd av den grundlagsskyddade yttrandefriheten genom anskaffande av ett utgivningsbevis.

Den föreslagna lagtexten anger dock inte hur prövningen ska ske i fråga om särskilda risker för otillbörliga intrång i den enskildes integritet, bortsett från att hänsyn ska tas till verksamheten och de former under vilka uppgifterna hålls tillgängliga.² Kommittén utvecklar i stället resonemangsvis sin syn på bedömningen av de särskilda riskerna. En riktlinje för bedömningen är, enligt kommittén, att hänsyn kan tas till att det klart framgår att tjänsten endast riktar sig till en krets, som på professionella grunder har ett berättigat behov av de aktuella uppgifterna. Tjänsten bör då enligt kommittén falla utanför undantaget och omfattas fullt ut av yttrandefrihetsgrundlagen.³ Kommittén framhåller dock att det måste göras en helhetsbedömning i det enskilda fallet. Databaser som går ut på att tillhandahålla uppgifter om enskildas hälsa, sexuella läggning, misstanke eller lagföring för brott, etc., bör dock inte ha grundlagsskydd i något fall.

Även om Advokatsamfundet delar kommitténs förslag, vill samfundet dock framhålla att en lagteknisk lösning som bygger på en helhetsbedömning av databasens innehåll, kan vara problematisk, eftersom den helhetsbedömning som ska göras medför ett betydande tolkningsutrymme. Detta kan vara problematiskt när det avser den fundamentala frågan om grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen över huvud taget ska gälla. En lagstiftningsteknik med helhetsbedömningar är dessutom inte helt i linje med svensk rätts traditionella sätt att reglera tryck- och yttrandefriheten.

Advokatsamfundet anser dock att det är av stor vikt att lagstiftningsåtgärder vidtas för att förhindra att databaser (exempelvis *Lexbase*) kan erhålla grundlagsskyddad yttrandefrihet, trots att databasens enda syfte är att tjäna pengar på utlämnande av mycket integritetskänsliga och för individer kränkande uppgifter. Det förhållandet att vissa webbplatser och databaser kan skaffa sig utgivningsbevis hos Myndigheten för radio och tv för att därigenom inte behöva efterleva reglerna i personuppgiftslagen, och erhålla samma grundlagsskydd för yttrandefrihet som radio, tv och tidningar, utgör ett missbruk av grundlagen som måste åtgärdas. Utgivningsbevis bör inte kunna användas för att skaffa sig immunitet för uppgiftslämning på olika webbplatser⁴ eller för att kringgå bestämmelser i personuppgiftsregleringen, som syftar till att skydda enskilda mot att deras

² Betänkandet, Del 2 s. 584, förslag till 1 kap. 20 § yttrandefrihetsgrundlagen.

³ Betänkandet, Del 1, s. 391 ff.

⁴ Se Advokatsamfundets ovan angivna remissyttrande från den 24 juli 2001.

integritet kränks i samband med behandling av personuppgifter och särskilt när det är fråga om känsliga uppgifter.

Det är högst olyckligt och paradoxalt att en webbplats med utgivningsbevis ska kunna hantera personuppgifter, som rör brott och brottsmisstankar på ett sätt som Polismyndigheten är förbjuden att göra med hänvisning till de särskilda skyddsregler som sådana uppgifter är omgärdade av enligt personuppgiftslagen (och inom kort den nya dataskyddslagstiftningen).

Såsom Advokatsamfundet har påpekat i tidigare remissyttrande, innebär möjligheten att köpa utgivningsbevis inte bara immunitet för spridning av integritetskänsliga uppgifter, utan innebär även risker för s.k. målvaktskonstruktioner och försvåra eller omöjliggöra för många som blir utsatta att initiera en rättslig prövning.⁵

Advokatsamfundet instämmer därför i betänkandets förslag att den som bedriver dylika tjänster ska regleras enligt dataskyddslagstiftningen och inte enligt yttrandefrihetsgrundlagen (betänkandet s. 391 – 406).

Även om Advokatsamfundet anser att det tolkningsutrymme som den föreslagna bestämmelsen medför kan komma att leda till vissa brister i fråga om förutsebarhet, där frågan om vad som kan anses utgöra ”särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång” kan komma att förändras över tid, måste lagliga förutsättningar – i enlighet med vad som föreslås i betänkandet – finnas för att motverka uppenbart missbruk av de grundläggande principer som yttrandefriheten bygger på.

För att undvika att en databas som har grundlagsskydd vid en tid skulle gå miste om detta på grund av värderingsförskjutningar som inträffar senare, anser dock Advokatsamfundet att de konstitutionella krav som ska ställas för begränsningar i fråga om grundlagsskydd bör innehålla en ännu mer precis avgränsning än vad som kommer till uttryck i kommitténs förslag. Advokatsamfundet anser därför att denna fråga måste bli föremål för ytterligare analyser inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Internationellt rättsligt samarbete

Advokatsamfundet avstyrker kommitténs förslag att införa delegationsbestämmelser avseende möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd.

Av kommitténs betänkande framgår att den föreslagna förändringen avseende bestämmelser om internationellt rättsligt bistånd har sin grund i att det har inkommit fler framställningar om sådant bistånd än tidigare.

Kommittén föreslår att internationellt rättsligt bistånd inte får lämnas i strid med ”allmänna rättsprinciper på tryck- och yttrandefrihetens område”. Det är dock oklart vad

⁵ Se Advokatsamfundets ovan angivna remissyttrande från den 11 februari 2011.

kommittén avser med detta uttryck. Kommittén menar t.ex. att det inte är förenligt med allmänna rättsprinciper på tryck- och yttrandefrihetens område att lämna internationellt rättsligt bistånd när en stat vid *upprepade tillfällen* vänder sig till Sverige med begäran om rättsligt bistånd för ingripanden mot yttranden, som är kritiska mot den begärande statens ledare och politik.⁶ Enligt Advokatsamfundets mening kan det starkt ifrågasättas att en stats förfrågan om rättsligt bistånd ska behöva upprepas för den enskilde ska åtnjuta svenskt grundlagsskydd. Den i bestämmelsen inbyggda otydligheten ökar tolkningsutrymmet och därmed risken för godtycke.

Den omständigheten att bestämmelserna om när internationellt bistånd får lämnas förs ut ur grundlag genom en delegationsbestämmelse, öppnar enligt Advokatsamfundets mening för godtycke och bristande förutsebarhet.⁷ Vad som anses vara allmänna rättsprinciper på tryck- och yttrandefrihetens område kan snabbt komma att förändras, exempelvis efter ett riksdagsval.

Kommittén föreslår att avvikelser från vissa delar av den i grundlag fastslagna rättsordningen inte ska utgöra hinder mot att lämna internationellt rättsligt bistånd. Kommittén anser inte att den omständigheten att ett utländskt förfarande inte innefattar en juryprövning ska utgöra hinder mot att lämna internationellt rättsligt bistånd, utan att det ska räcka att den utländska processordningen ”minst” ska uppfylla de krav som följer av Europakonventionen. Även om det är positivt ur rättssäkerhetssynpunkt att den begärande staten förutsätts ha en rättsordning som är förenlig med Europakonventionen, måste det anses som en försämring av skyddet för tryck- och yttrandefriheten om kravet på juryprövning ersätts med en sådan bestämmelse.

Kommittén föreslår vidare att det ska vara möjligt att acceptera längre preskriptionstider vid lämnande av internationellt rättsligt bistånd än vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Kommittén menar dock att tiden inte påtagligt får överstiga de preskriptionstider som gäller enligt svensk grundlag. Det är dock oklart när en tid ska anses ”påtagligt” överstiga de preskriptionstider som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det tolkningsutrymme som kommitténs förslag innebär, öppnar för godtycke. Det innebär i sin tur oförutsebarhet och rättsosäkerhet för den enskilde.

Neutrala tobaksförpackningar

Advokatsamfundet delar kommitténs bedömning att ett krav på neutrala tobaksförpackningar kan komma att hamna i konflikt med såväl de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna som principerna för etableringsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder.

⁶ Betänkandet, Del 1 s. 434 m.

⁷ Kommittén menar att det inte kan hävdas att en mer detaljerad grundlagsreglering möjliggör internationellt rättsligt bistånd i färre fall än den mer allmänt hållna bestämmelsen med en spärr avseende svenska allmänna rättsprinciper.

Om ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle komma att införas, anser Advokatsamfundet att det är angeläget att lagstiftaren respekterar den grundläggande systematiken i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, däribland principen om exklusivitet. Ett eventuellt krav på neutrala tobaksförpackningar skulle därmed förutsätta att grundlagarna ändras. Ett annat tillvägagångssätt skulle på ett olyckligt sätt öppna för att inskränka grundlagsskyddet även i andra fall. En sådan möjlighet skulle inte bara äventyra förutsebarheten, utan även vara principiellt tvivelaktig. Till denna invändning kommer att de föreslagna reglerna kan komma i konflikt med de äganderättsanspråk som innehavare av kännetecken har till sin egendom.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg