

Yttrande
Publicistklubben i Sverige
Vår ref: Nils Funcke
Datum: 2016-04-30

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
Walo von Gerytz
103 33 STOCKHOLM

Betänkandet SOU 2016:7, Integritet och straffskydd

Sammanfattning

Publicistklubben anser:

- att bestämmelsen om olaga hot bör ha kvar sin nuvarande lydelse såväl i tryckfrihetsförordningen som i brottsbalken.
- att ansvaret för borttagande av yttranden på elektroniska anslagstavlor bör vidgas till att omfatta olaga hot.
- att det bör övervägas om kravet på att ett yttrande ska vara *uppenbart* brottsligt kan utgå när det gäller skyldigheten att ta bort vissa yttranden från elektroniska anslagstavlor.
- att ett nytt brott, olaga integritetsintrång, är motiverat att införa men främst bör avse fotografiska bilder och endast klart definierade gärningar.
- att förtalsbestämmelsen i tryckfrihetsförordningen och brottsbalken inte bör ändras.
- att förolämpningsbrottet bör utmönstras ur tryckfrihetsförordningen eller i vart fall inte ändras.
- att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om inte lagen om kränkande fotografering kan avskaffas.

Inledning

Publicistklubben (PK) har som främsta uppgift att försvara yttrandefrihet för författare, fotografer, konstnärer och andra som bedriver publicistisk verksamhet eller på andra sätt deltar i den offentliga debatten. Även uttrycksformer som inte faller in under tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) förtjänar ett starkt skydd. Ett sådant skydd finns såväl i regeringsformen som i Europakonventionen.

Vi vänder oss därför emot påståendet som upprepas gång på gång i utredningen att utredningens förslag inte påverkar det grundlagsskyddade

området. Bland annat heter det att ”vårt förslag ska enligt direktiven endast gälla sådant som sker utanför det grundlagsskyddade området, dvs uppgiftsspridning som inte omfattas av regleringen i TF eller YGL”.

Att som utredningen bortse från det grundläggande skyddet av rätten till yttrandefrihet som följer av regeringsformen innebär att förslagen inte framstår som så påverkande på yttrandefriheten som de är. Detta grundläggande felslut innebär en påtaglig risk att förslag för att stärka enskildas rätt till en privat sfär inte prövas tillräckligt noggrant gentemot yttrandefrihetsintresset.

Utredningens uppdrag, perspektiv och ambitioner har också lett till förslag som är för långtgående och oprecisa. Merparten av utredningens förslagen är inte tillräckligt proportionerliga, förutsebara och om vi ska tro utredningen heller inte särskilt effektiva.

Med detta inte sagt att dagens bestämmelser inte behöver ses över och i något fall kompletteras. De gärningar som till exempel hot, ofredande, integritetskränkningar och hat som brukar inkluderas i det lite svepande begreppet ”näthat” ska självfallet som regel beivras och rättsväsendet ges effektiva medel att bekämpa dem. Vi återkommer till detta nedan.

Om lagstiftaren önskar förverkliga hela eller delar av utredningens förslag anser vi att förändringarna inte ska införas i TF och YGL. Det är inte motiverat av vare sig av sakskäl eller lagtekniska skäl. Att överlåta åt en ensamutredare med direktiv att stärka integriteten att göra avvägningen mot yttrandefriheten framstår inte som tillfredställande. Det bör enligt svensk tradition överlåtas åt en parlamentariskt sammansatt kommitté med direktiv med yttrandefriheten i fokus.

Införandet av olaga integritetsintrång

Utredningen föreslår att *olaga integritetsintrång* införs i brottsbalken. Det finns en risk att använda begrepp som personlig integritet i lagstiftningen eftersom vare sig denna utredning eller tidigare utredningar lyckats definiera och tillräckligt väl avgränsa vad som menas med begreppet. Inte blir det tydligare av att utredningen talar om olika grader av integritet genom att t.ex. ange att uppgifter som berör ekonomi och yrkesverksamhet ”inte berör den innersta privata sfären” (s. 439).

Problemet med bristen på definition löses elegant genom att utredningen i fem punkter preciserar vilka gärningar som ska anses utgöra ett olaga

integritetsintrång och vara straffbara, t.ex. spridning av bild på någons nakna kropp.

Vi har i grunden inget att invända mot att spridningen av sådana bilder som anges i punkt 1 – 5 straffbeläggs om spridningen inte anses försvarlig.

Men för att inte utsträcka de straffbara gärningarna onödigt långt och därmed riskera att inkludera spridningen av bilder i t.ex. ett nyhets- eller konstnärligt sammanhang anser vi att de straffbara gärningarna bör begränsas, motiveringen preciseras och att punkt 6 tas bort.

Ändrat rekvisit

Rekvisitet *kännbar skada* bör ersättas med **allvarlig skada**. Kännbar skada innebär att gränsen för vad som ska anses straffbart sänks gentemot vad som gäller för andra brott. Allvarlig skada är också bättre i överensstämmelse med den beskrivning av vad som avses som utredningen gör på s. 295.

Definitionen av bild

I lagtexten används begreppet *bild*. Motiveringen i utredningen kan tolkas som att det som avses är fotografiska bilder. Det bör explicit anges att det är just fotografiska bilder som träffas av bestämmelsen för att eliminera tolkningsutrymmet och därmed utesluta att även teckningar och målningar omfattas. Det bör övervägas om inte *bild* i lagtexten kan ersättas med **fotografisk bild** eller **fotografi**.

Som framgår av utredningen är det främst spridningen av fotografier som används när enskilda utsätts för hat eller hot. Det är också sådana autentiska avbildningar, i synnerhet rörliga bilder, som får anses utgöra ett extra allvarligt intrång i någons privata sfär. Det bör därför övervägas om det straffbara området ska begränsas just till spridningen av fotografier och att lagtexten i punkt 1 – 3 ändras så att *eller annan uppgift* utgår. I vart fall bör punkt 3 om allvarliga brott endast omfatta fotografier för att inte straffbelägga teckningar på övergrepp som görs i t.ex. konstnärliga sammanhang eller nyhetssyfte.

Ska *annan uppgift* omfattas av det straffbara området bör det begränsas till punkt 1, om sexualliv och punkt 2 om hälsotillstånd. Där framstår det som mer motiverat att kunna utkräva ansvar även för beskrivande texter, t.ex. genom att återge innehållet i läkarjournaler eller beskriva någons sexuella preferenser.

Punkt 6 bör vila

För att utöver de mer preciserade straffbara gärningarna samla upp övriga integritetsintrång föreslår utredningen en punkt 6. som ska omfatta *annan liknande bild eller uppgift om någons privatliv*.

Visserligen anges att syftet är att träffa liknande bild eller uppgift som i punkt 1 – 5. Trots denna jämförelsenorm riskerar denna bestämmelse att töjas och tillämpas på snart sagt varje uppgift som kan inkluderas i det odefinierade begreppet privatliv och personlig integritet. Det vida tolkningsutrymme som öppnas återspeglas också i utredningen. Utredningen nämner t.ex. bilder som till sin karaktär är utlämnande (s. 293).

Införandet av bestämmelser som begränsar yttrandefriheten måste vara tydligt motiverade och att ett starkt och dokumenterat behov föreligger. Det finns med vad som sagts ovan anledning att avvakta den effekt punkt 1 – 5 har innan en sådan mer öppen bestämmelse som anges i punkt 6 införs.

Olaga integritetsintrång och yttrandefrihetsgrundlagarna

Enligt utredningen (s. 438) ska olaga integritetsintrång inte omfatta det grundlagsskyddade området. Som framgått blir bestämmelsen direkt tillämplig på alla yttranden som sprids utanför de medier som omfattas av TF och YGL. Det gäller t.ex. bildkonsten, teater, fotografi, demonstrationer, möten, webbplatser utan utgivningsbevis etc. Där yttranden som sagts ovan ges ett grundlagsskydd enligt regeringsformen och Europakonventionen.

Men olaga integritetsintrång förs även indirekt in i yttrandefrihetsgrundlagarna enligt utredningens förslag. Utredningen vill att bestämmelsen om olaga hot i TF/YGL (s. 50) ändras genom att *frihet eller frid* läggs till i bestämmelsen i TF:s brottskatalog som även gäller för medier som faller in under YGL.

Det innebär att den som i ett massmedium som omfattas av TF/YGL berättar om en kommande eller hänvisar till en pågående publicering av uppgifter på en plattform som inte omfattas av TF/YGL och som utgör olaga integritetsintrång kan lagföras för publiceringen. Det är idag inte ovanligt att etablerade medier i t.ex. tryckta publikationer hänvisar till publiceringar som sker på plattformar som t.ex. Youtube. Därmed blir publiceringen som sker i det TF/YGL skyddade mediet straffbar som olaga hot och kan åtalas av JK och publiceringen på webbplatsen utan utgivningsbevis kan lagföras som ett vanligt brottmål.

Denna utvidgning av olaga hot är direkt skadlig och heller inte motiverad av sakskalet. Precis som utredningen påpekar (s. 281) förekommer kränkningar av den personliga integriteten som regel inte inom TF/YGL medier.

Ett argument som utredningen framför för att utvidga bestämmelsen i olaga hot i TF/YGL med *frihet och frid* är att bestämmelserna i den särskilda brottskatalogen i TF/YGL bör överensstämma med motsvarande bestämmelse i brottsbalken. Utredningen skriver bland annat att en diskrepans mellan lagrummen inte är en lyckad ordning och måste undvikas (se t.ex. s. 281 och s. 476).

Vi vänder oss mot detta synsätt som upprepas i utredningen. Själva tanken med att ha ett särskilt starkt skydd för vissa former av masskommunikation med TF/YGL är att de straffbara gärningarna ska vara mer begränsade där än för övriga former av yttranden. Själva poängen med TF/YGL är att det ska vara skillnad inte bara vad som utgör brott utan även vad gäller processordningen och ingripanden i övrigt. Vi återkommer till detta bland annat under rubriken olaga hot nedan.

Olaga hot

Utredningen föreslår att fler gärningar ska träffas och kunna lagföras som olaga hot. Hot om olaga integritetsintrång ska bli straffbara. Enligt utredningen har teknikutvecklingen lett till att skyddet för en personliga integriteten försvagats. Utbredningen av internet anses ha skapat nya skyddsbehov. Visserligen har den elektroniska kommunikationen ökat möjligheterna att sprida yttranden men det kan inte tas som förevändning att utöka vilka yttranden som bör kriminaliseras.

Inte heller argumentet att ”numera torde de flesta anse att” det finns ett behov av en heltäckande skydd för den personliga integriteten förtjänar att tillmätas någon större tyngd vid lagstiftning som berör ett yttrandefrihetsintresse. Det är också uppenbart att utredningens syfte är att vidga de straffbara gärningarna genom att förklara att det ska räcka med att det uppstår ”oro eller obehag” för kriminalisering. Det är att sänka kravet på det straffbara påtagligt gentemot dagens krav på fruktan.

Utredningen konstaterar att en analys av yttrandefrihetsaspekterna måste göras (s. 336). Denna analys lyser dock med sin frånvaro i utredningen som nöjer sig med att kort och gott konstaterar att hot att utsätta andra för brottsliga gärningar inte är gärningar som yttrandefriheten i första hand är tänkt att skydda. Utan närmare precisering konstaterar utredningen att ändringen ”inte innebär att tryck- och yttrandefriheten inskränks på något avgörande sätt”. Det räcker inte som motiv för en utvidgningen av olaga hot. Ytterligare överväganden bör göras innan det ligger till grund för en ändring i brottsbalken.

Rekvisiten fruktan och oro

Utredningen föreslår att *allvarlig fruktan* ersätts med *allvarlig oro*. Förändringen i bestämmelsen om olaga hot föreslås införas i såväl brottsbalken som i TF:s brottskatalog. En förändring som enligt utredningen innebär en utvidgning av det straffbara området (s. 475).

Fruktan indikerar enligt utredningen att ett hot framkallar starka känslor av närmast akut rädsla och panik. Utredningens genomgång visar att underrätterna tolkning av rekvisitet snarare drar åt oro. En utveckling som utredningen finner rimlig eftersom redan allvarlig oro som ett hot mot den personliga integriteten kan framkalla ska vara tillräckligt för att motivera straffansvar. Enligt utredningen är en diskrepans mellan ordalydelsen och hur bestämmelsen kommit att tillämpas ”inte lyckad”. Att motivera en ändring av avgörande betydelse på en ”samlad bild” av underrätterna känns inte till fylles.

Ändringen från fruktan till oro innebär att gränsen för det straffbara sänks. Det framgår också genom att utredningen skriver att nivån för det straffbara kan i vissa domstolsavgörande komma att sättas för högt om rekvisitet fruktan kvarstår.

Olaga hot i TF/YGL

Utredningens förslag till ändring av *allvarlig fruktan* till *allvarlig oro* i brottsbalken vill utredningen ska få genomslag i TF/YGL. TF:s brottskatalog ska enligt utredningen anpassas ”språkligt och innehållsmässigt” till brottsbalken (s. 474).

Som framförts finns inga sakliga skäl för att en synkronisering måste göras. De bestämmelser som finns i brottskatalogen kan mycket väl vara mer avgränsade än i brottsbalken. Hur en skillnad rent lagtekniskt ska lösas så att kravet på dubbelstraffbar inte bortfaller framstår inte som oöverstigliga.

Förtal – missaktning eller anseende

Bestämmelsen om förtal i brottsbalken och TF föreslås bli förändrad på flera sätt. Den främsta och mest genomgripande ändringen är att dagens skrivning om att den som lämnar uppgift som är ägnad att utsätta någon för ”andras missaktning” gör sig skyldig till förtal föreslås ersättas med att den som lämnar en ”nedsättande uppgift” som är ägnad att ”skada anseendet hos den som uppgiften avser” gör sig skyldig till förtal.

Enligt utredningen är avsikten med ändringen endast att modernisera och göra lagtexten tydligare. Någon skillnad i sak i förhållande till gällande rätt är inte avsedd utan det straffbara området förväntas bli oförändrat.

Det kan tyckas vara en exercis med ord. Men att lämna nedsättande uppgifter som leder till att en persons anseende skadas är trots allt något annat än att uppgifterna leder till att en person utsätts för andras missaktning. Att missakta någon innebär att personens anseende är mer eller mindre utplånat och kan leda till social isolering och utfrysning ur den grupp, t.ex. yrkesgrupp, personen tillhör. En skada på någons anseende behöver som regel inte få lika långtgående negativa konsekvenser och får anses lättare att reparera än om förtroendet och anseendet är helt uttraderat.

När utredningen närmare ska redovisa bestämmelsens innebörd inträder en oro för att det straffbara området trots vad som sägs i utredningen riskerar att vidgas. Enligt utredningen bör tyngdpunkten vid en bedömning om förtal ligga på om ”risken” att andras syn på en person ”förändras i negativ riktning och de negativa konsekvenserna det kan leda till” (s. 451).

Förolämpning – kränkande eller nedsättande

Även när det gäller bestämmelsen om förolämpning vill utredningen modernisera och göra språket mer lättillgängligt. Enligt utredningen är dagens skrivning vad gäller förolämpning ”föråldrad och svårbegriplig”.

Utredningen vill därför ersätta **kränkande tillmäle eller beskyllning som smädar annan** med *nedsättande uttalanden eller förödmjukande beteende ... som är ägnat att kränka den andres självkänsla och värdighet*.

Ändringen är inte avsedd att medföra någon förändring i sak. Förändringen föreslås få genomslag i såväl brottsbalken som TF:s brottskatalog.

I författningskommentaren (s. 617) beskriver utredningen vad den avser bör vara straffbart. En prövning ska ta sikte på om ett agerande typiskt sett kan påverka den utpekades ”känslotillstånd” så att det kan beskrivas som att ”självkänslan eller värdigheten blivit kränkt”. Det kan gälla beskyllningar eller nedsättande uttalanden.

De begrepp som utredningen anser ska bedömas vid en rättslig prövning framstår som synnerligen svårtillämpliga och öppnar för vida tolkningar. Om bestämmelsen om förolämpning överhuvudtaget ska finnas kvar är det bättre att hålla fast vid dagens begrepp som trots allt har getts en innebär genom praxis.

Inom yttrandefrihetsgrundlagarnas tillämpningsområde förekommer vad som är känt överhuvudtaget inte förolämpningsbrottet. Det är långsökt att tänka sig att någon t.ex. låter trycka en skrift för att överlämna denna i ett exemplar till en enskild person. Det framstår därför som möjligt att utmönstra förolämpning ur TF:s brottskatalog. Ett sådant beslut faller utanför ramen för detta lagstiftningsarbete men kan kanske sparas i minnet till den dag en utredning tillsätts med uppgift att se över brottskatalogen i TF.

Ansvar enligt lagen om elektroniska anslagstavlor

För kommentarsfält eller andra forum på internet där användarna själva kan påverka innehållet gäller BBS-lagen. Den som upplåter den elektroniska anslagstavlan har en skyldighet att ta bort yttranden som *uppenbarligen* utgör vissa brott, t.ex. hets mot folkgrupp. Publicistklubben delar utredningens syn att skyldigheten att hålla uppsikt över kommentarsfälten och ta bort vissa yttranden många gånger är enda eller i varje fall enklaste sättet att få bort kränkande eller hotfulla yttranden. Det är ett pragmatiskt sätt att i varje fall till del hålla efter yttranden som utgör brott.

Utredningen vill utöka antalet brott till att omfatta även olaga integritetsintrång och olaga hot. Publicistklubben har inget att invända mot att ”brottskatalogen” i BBS-lagen utökas med de två brotten. Men bara under förutsättning att bestämmelsen om olaga hot inte förändras och att det som sagts ovan vad gäller begränsningen av träffytan för olaga integritetsintrång tillgodoses.

Samtidigt konstaterar utredningen att lagen sedan införandet 1998 mycket sällan har kommit att prövas rättsligt. Det sannolikt mest uppmärksammade fallet, det så kallade Bibeltemplet, ledde till en friande dom i Högsta domstolen. HD ansåg inte att det var uppenbart att yttrandena på webbplatsen uppfyllt kriteriet för att utgöra hets mot folkgrupp.

Utredningen hoppas att införandet av en borttagandeskyldighet för olaga integritetsintrång ska leda till att fler bilder och kränkande yttranden tas bort från olika forum på internet. Det kan sättas ifråga om detta verkligen blir följden med tanke på att utredningen vill behålla kravet på att endast yttranden som *uppenbart* är brottsliga ska tas bort. Erfarenheterna från lagen hittills tyder på att även i fortsättningen blir det svårt att ställa någon till ansvar att inte ha tagit bort ett yttrande om kravet på uppenbart brottslig behålls.

Vid tillkomsten av BBS-lagen menade regeringen att eftersom elektroniska anslagstavlor ofta tillhandahålls av personer som inte yrkesmässigt sysslar

med publiceringar och elektroniska tjänster var det inte realistiskt att begära att den som tillhandahåller sådana tjänsten ska kunna ta ställning till svåra juridiska gränsdragningsproblem. Därför begränsades skyldigheten att ta bort de yttranden som anges i lagen och som *uppenbarligen* är brottsliga.

Utredningen delar denna uppfattning och menar att det kan finnas en risk att fler yttranden än nödvändigt tas bort om kravet på uppenbarhet tas bort.

Hela den svenska tryck- och yttrandefrihetstraditionen bygger på att det ges en stor frihet men att ansvar ska kunna utkrävas vid brott. Ansvarsreglerna inom TF/YGL är tydliga och strikta.

Det finns enligt Publicistklubbens uppfattning anledning att överväga ett borttagande av kravet på uppenbarhet. Visserligen är det fortfarande så att många av de bloggare som upplåter sina webbplatser för omodererade användarkommentarer inte driver webbplatserna yrkesmässigt. De saknar också den publicistiska erfarenhet som de etablerade medierna skaffat sig.

Mot det talar att den som yttrar sig på t.ex. internet är ansvarig för sina yttranden. Oavsett om verksamheten sköts yrkesmässigt, ideellt eller som en fritidsaktivitet är alla skyldiga att känna till och följa gällande lagstiftning. Den som därutöver väljer att upplåta sin webbplats för andras kommentarer bör förväntas kunna tillämpa samma regler på andras yttranden som på sina egna. Den som inte anser sig ha tid att hålla uppsikt över ett kommentarsfält bör självfallet avstå från att låta andra skriva på webbplatsen.

Konsekvenser av utredningens förslag

När det motstående intresset i ett lagstiftningsärende är yttrandefriheten är det centralt att bestämmelserna är proportionerliga och inte går längre än syftet med dem. De ska också vara förutsebara och effektiva. Brister de i effektivitet faller motivet och behovet att införa dem i motsvarande grad.

Utredningen återkommer ofta till att det saknas ett effektivt och heltäckande skydd för den personliga integriteten i Sverige. Vid läsningen av utredningens konsekvensbeskrivning av sina förslag uppstår tvivel om förslagets effektivitet (s. 475).

När det gäller de nya bestämmelserna om olaga integritetsintrång förklarar utredningen att belastningen på rättsväsendet kommer att öka i ”relativt begränsad omfattning”. Förändringen av förtals- och förolämpningsbestämmelsen antar utredningen inte kommer att medföra några ”merkostnader” och olaga hot innebär en ”begränsad utvidgning” och

förändringen av BBS-lagen genom att två nya brott inkluderas förväntas inte innebära någon ”betydande ökning” av antalet förundersökningar.

Det är självfallet svårt att förutse effektiviteten i nya bestämmelser men det verkar som utredningen tvivlar på effektiviteten i sina förslag.

Det finns en risk att nya bestämmelser läggs till befintliga men att det inte ger någon verklig förändring och ökning av antalet lagföringar. Antalet åtal enligt den Brå- rapport utredningen refererar är få i relation till antalet anmälningar. Bara fyra procent leder till åtal (s. 164). Visserligen faller förtal inte under allmänt åtal men den låga uppklarningssiffran antyder ändå att det med gällande lagstiftning bör finnas utrymme för fler lagföringar. Frågan bör ställas om de rättsvårdande myndigheterna tar anmälningar på det allvar de förtjänar. Regelbundet framkommer i medierna rapporter att anmälningar om hot läggs på hög hos polisen.

Utöver yttrandefrihetsintresset finns det därför anledning att tona ned tilltron till bestämmelser i sig. Det finns anledning för lagstiftaren att vara återhållsam med nya bestämmelser och mer arbeta för att de rättsvårdande myndigheterna ska ta anmälningar om hot och hat på allvar och uttömma befintliga bestämmelser.

Utredningens förslag och lagen om kränkande fotografering

Utredningens förslag bland annat om olaga integritetsintrång och lagen om kränkande fotografering som trädde i kraft 1 juli 2013 åskådliggör också hur lagar adderas till varandra utan någon närmare reflektion om deras samlade effekt. Lagen om kränkande fotografering träffar fotografering på eller mot vissa platser som t.ex. bostäder och andra utrymmen där enskilda bör förväntas kunna vara utan insyn av andra. Syftet med lagen var att genom att straffbelägga själva fotograferingen skulle det inte finnas några bilder att sprida. Problemet med spridning av bilder av känslig natur skulle så att säga lösas vid källan.

Om utredningens förslag leder till lagstiftning blir såväl själva fotograferingen som spridningen av vissa bilder straffbar. Lagen om kränkande fotografering innebär en inskränkning av anskaffarfriheten. Det finns därför anledning att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga behovet av att ha kvar lagen om kränkande fotografering om utredningens förslag förverkligas.



/Nils Funcke



Björn Häger
Publicistklubbens ordförande