

Kommittédirektiv



Ett modernt och starkt straffrättsligt skydd
för den personliga integriteten

Dir.
2014:74

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2014

Sammanfattning av uppdraget

Den tekniska utvecklingen och framväxten av internet har inneburit positiva förändringar för yttrandefriheten och den demokratiska debatten. Utvecklingen har emellertid också medfört att hot och andra former av kränkningar av den personliga integriteten tagit nya former. Samtidigt är strafflagstiftningen på området till viss del ålderdomlig.

En särskild utredare ska därför göra en bred översyn av det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet, särskilt när det gäller hot och andra kränkningar. Utredaren ska analysera om det straffrättsliga skyddet är ändamålsenligt eller om det bör förändras. I översynen ska utredaren särskilt ta ställning till om

- straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, förtal och förolämpning och – om det behövs – andra straffbestämmelser till skydd för den personliga integriteten bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt,
- det straffrättsliga skyddet bör kompletteras när det gäller spridning av integritetskränkande uppgifter utanför det grundlagsskyddade området, och
- det bör införas ett straffansvar för den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla och som inte tar bort eller på annat sätt förhindrar spridning av meddelanden som kränker enskildas personliga integritet.

Syftet ska vara att åstadkomma en ändamålsenlig, modern och tydlig strafflagstiftning som ger ett starkt och väl avvägt skydd för den personliga integriteten.

Utredaren ska dessutom ta ställning till om mer kvalificerade ärekränkingsbrott bör kunna ge rätt till brottskadeersättning.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2016.

Behovet av en utredning

Samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen har lett till nya beteendemönster

Möjligheterna till elektronisk kommunikation har lett till nya och förändrade beteendemönster i människors kontakter med varandra. Internets framväxt har inneburit positiva förändringar för yttrandefriheten och den demokratiska debatten. Att på internet kunna publicera information liksom att rapportera om och debattera händelser och nyheter är viktigt för en demokrati. Samtidigt har även förutsättningarna för att begå vissa typer av brott förändrats. På senare tid har uppmärksammats att många, bl.a. unga kvinnor, får ta emot hot och kränkningar via e-post och på bloggar och andra forum på internet. Genom olika sociala medier kan bilder och information enkelt delas. Det innebär samtidigt att kränkningar och hot därigenom kan få stor spridning. Till det kommer att uppgifter och bilder på internet är enkelt sökbara och kan finnas kvar under lång tid. Att bli ”ut-hängd på nätet” kan innebära en stor psykisk påfrestning för den som utsätts. Även personer i den drabbades nära omgivning kan påverkas. Kränkningarna kan vara ett led i trakasserier som pågår även utanför internet. Det kan handla om förföljelse från en tidigare partner, förföljelse av kända personer eller hämndåtgärder mot förtroendevalda eller andra offentliga funktionärer. Via internet kan även mobbning av barn och unga ta sig in i hemmet. När det gäller hot och andra kränkningar som förekommer i t.ex. kommentarsfält eller andra forum kan förövarna enkelt vara anonyma eller gömma sig bakom alias. För samhället är det viktigt att markera att brott som förekommer på internet är lika allvarliga som annars. Det måste stå klart för var

och en, inte minst bland unga, att samma regler gäller på internet som annars i samhället.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att motverka hot och kränkningar över internet. Bland dessa kan nämnas att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har i uppdrag att genomföra insatser för att förebygga kränkningar, trakasserier och hot som riktas mot ungdomar via internet och andra interaktiva medier (U2013/4492/UC). Vidare har Brottsförebyggande rådet fått i uppdrag att genomföra en kartläggning av polisanmälda hot och kränkningar av enskilda individer som sker via internet (Ju2013/7101/KRIM). Regeringen har även föreslagit att kravet i brottsbalken på särskilda skäl för att väcka allmänt åtal för förtal och förolämpning ska tas bort (prop. 2013/14:47, Några ändringar på tryck- och yttrandefrihetens område). Detta innebär att åklagare och Justitiekanslern i något högre grad kommer kunna bistå enskilda som t.ex. har utsatts för förtal på internet.

Regeringen har också efter en överenskommelse med Socialdemokraterna beslutat att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag bl.a. att utifrån ett individperspektiv kartlägga och analysera sådana faktiska och potentiella risker för intrång i den personliga integriteten som kan uppkomma i samband med användning av informationsteknik i såväl privat som offentlig verksamhet samt följa upp effekterna i lagstiftningsarbetet av förstärkningen av grundlagsskyddet som genomfördes 2011. Kommittén ska också överväga om det finns behov av att inrätta ett integritetsskyddsråd (dir. 2014:65).

Grundlagsskyddet för den personliga integriteten

Innebörden av begreppet ”personlig integritet” har varit föremål för överväganden av flera utredningar. Försök att fånga begreppets innebörd har också gjorts i andra sammanhang, bl.a. inom ramen för den rättsvetenskapliga forskningen. Någon entydig och allmänt accepterad definition av begreppet synes svår att finna. Möjligen kan det sägas att kränkningar av den personliga integriteten utgör intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där intrång bör kunna avvisas. Det är

emellertid knappast nödvändigt att formulera en allmängiltig definition av begreppet för att kunna bedöma vilka intressen som har ett sådant skyddsvärde att de bör omfattas av ett särskilt starkt skydd mot omotiverade ingrepp (prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag, s. 175). Olika slags hot och kränkningar kan således utgöra intrång i den personliga integriteten.

I regeringsformen (RF) finns grundläggande bestämmelser som har betydelse för det allmännas ansvar att skydda enskildas privatliv och integritet. Grundlagsskyddet för den personliga integriteten stärktes 2011 genom en bestämmelse som fördes in i 2 kap. 6 § andra stycket RF. Enligt den ska var och en vara skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Skyddet för den personliga integriteten i förhållande till yttrandefriheten

Åtgärder som syftar till ett starkare skydd för den personliga integriteten kan innebära en motsvarande inskränkning i yttrandefriheten. Enligt 2 kap. 1 § RF är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrande- och informationsfrihet. Dessa friheter är emellertid inte absoluta utan får inskränkas genom lag, dock endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt och får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningar av dessa friheter får ske bl.a. med hänsyn till enskildas anseende och privatlivets helgd.

En lag eller annan föreskrift får vidare inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt den europiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europadomstolen har i sin praxis slagit fast att artikel 8 i konventionen ålägger staten såväl en negativ förpliktelse att avstå från att göra intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet som en positiv förpliktelse att skydda enskilda mot att andra

enskilda handlar på ett sätt som innebär integritetsintrång (se t.ex. *Airey mot Irland*, ansökan nr 6289/73, dom den 9 oktober 1979, *X och Y mot Nederländerna*, ansökan nr 8978/80, dom den 26 mars 1985, *K.U. mot Finland*, ansökan nr 2872/02, dom den 2 december 2008 och *Söderman mot Sverige*, ansökan nr 5786/08, dom den 12 november 2013). Ett skydd av det senare slaget tillförsäkras bl.a. genom kriminalisering av olika åtgärder som innefattar intrång i den personliga integriteten.

Rätten till respekt för privatliv i artikel 8 är dock inte absolut. En rättighet som kan föranleda inskränkningar är den i artikel 10 skyddade yttrandefriheten. Dessa rättigheter måste i många fall balanseras mot varandra. Vid bedömningen av om en inskränkning är proportionerlig måste en avvägning göras mellan intresset av yttrandefriheten och den enskildes intresse av att hans eller hennes privatliv skyddas mot intrång t.ex. i form av ärekränkning. Också denna fråga har varit föremål för Europadomstolens prövning i flera fall.

Det straffrättsliga skyddet mot hot och kränkningar

Medan det grundlagsfästa skyddet för den enskildes integritet gäller i förhållande till det allmänna ger det straffrättsliga regelsystemet skydd mot integritetskränkningar mellan enskilda.

Av störst intresse när det gäller det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet – i andra fall än angrepp på den fysiska eller sexuella integriteten – är bestämmelserna i 4 kap. brottsbalken, särskilt brotten mot någons frid, såsom olaga hot och ofredande. Gemensamt för dessa är att de syftar till att skydda mot kränkningar av rent personliga intressen, som inte är av ekonomiskt slag. Vidare är ärekränkingsbrotten förtal och förolämpning i 5 kap. brottsbalken av särskilt intresse. Med ära avses dels den aktning eller det anseende en person har bland sina medmänniskor, dels en persons egen känsla av att vara aktad eller ansedd.

Det betänkande som utgjorde grunden för utformningen av de centrala bestämmelserna i 4 och 5 kap. brottsbalken lades fram redan 1953 av Straffrättskommittén. Många av förslagen hade sin motsvarighet i äldre bestämmelser. Flertalet av brotts-

beskrivningarna har inte ändrats i sak sedan brottsbalken trädde i kraft. Det straffrättsliga skyddet mot integritetskränkningar har emellertid förändrats på andra sätt och förstärkts till följd av samhällsutvecklingen. Bland annat har bestämmelser om olovlig avlyssning, kränkande fotografering och särskilda straffbestämmelser till skydd mot upprepade integritetskränkningar tillkommit.

Också utanför brottsbalken har det införts straffbestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Bland annat kan behandling av känsliga personuppgifter i vissa fall vara straffbart som brott mot personuppgiftslagen (1998:204). I lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor föreskrivs en straffrättsligt sanktionerad skyldighet att ta bort meddelanden som uppenbart innehåller bl.a. barnpornografi och hets mot folkgrupp.

Gärningar som begås i grundlagsskyddade medier är särskilt reglerade. För straffrättsligt ansvar krävs dels att brottet är straffbart enligt lag, dels att det räknas upp i brottskatalogen i tryckfrihetsförordningen (TF) som också yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) hänvisar till, se 7 kap. 4 och 5 §§ TF och 5 kap. 1 § YGL. Olaga hot, förtal och förolämpning är brott som kan utgöra tryck- eller yttrandefrihetsbrott om de begås i grundlagsskyddade medier. Ofredande omfattas däremot inte av TF:s brottskatalog. Vid sidan av det straffrättsliga regelsystemet finns också på stora delar av det grundlagsskyddade området ett väl etablerat system för självnsanering inom branschen.

Det straffrättsliga skyddet behöver ses över

Den tekniska utvecklingen har medfört att hot och andra former av allvarliga kränkningar av den personliga integriteten tagit nya former. Samtidigt har, som nämnts ovan, skyddet för den personliga integriteten stärkts i andra sammanhang.

För att kunna bekämpa hot och allvarliga kränkningar, såväl över internet som annars, krävs också att det straffrättsliga regelverket är effektivt och ändamålsenligt. Det straffrättsliga skyddet mot hot och andra integritetskränkningar har utvecklats under åren och förstärkts till följd av samhällsutvecklingen. De

befintliga straffbestämmelserna kan i många avseenden anses ge ett ändamålsenligt skydd mot oönskade beteenden som innebär hot och allvarliga kränkningar. Någon allmän översyn av det straffrättsliga skyddet i detta avseende har dock inte skett. Många av de centrala brottsbeskrivningarna har inte heller ändrats sedan brottsbalken trädde i kraft. Det gäller t.ex. bestämmelserna om olaga hot, ofredande och ärekränkingsbrotten. Förutsättningarna för att begå dessa brott har väsentligt förändrats i och med den tekniska utvecklingen. Dessutom är bestämmelserna ålderdomligt utformade och har i vissa fall fått ett ganska snävt tillämpningsområde i rättspraxis.

Vidare har hävdats att det lagstiftningsmässiga skyddet för enskildas privatliv i ett internationellt perspektiv framstår som relativt svagt, i synnerhet när det gäller spridning av integritetskränkande uppgifter (jfr Lagrådets yttrande i prop. 2012/13:69, Kränkande fotografering, s. 61 samt SOU 2012:55 s. 419).

Med den elektroniska kommunikationen har möjligheterna att kränka andra anonymt eller under alias ökat. Kränkande uppgifter riskerar att spridas brett och kan i vissa fall ge avtryck under lång tid. Den som ursprungligen lämnat det kränkande eller hotfulla meddelandet kan dessutom ibland ha begränsade möjligheter att påverka detta sedan det väl publicerats. Det kan därför finnas skäl för att även tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor ska ha ett visst ansvar i detta avseende.

Mot denna bakgrund finns det skäl för en bred översyn av det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet, särskilt när det gäller hot och andra kränkningar.

Uppdraget

Utgångspunkter

En särskild utredare ska göra en bred översyn – i sak och språkligt – av det straffrättsliga skyddet för enskildas personliga integritet, särskilt när det gäller hot och andra kränkningar. Utredaren ska analysera om det straffrättsliga skyddet är ändamålsenligt eller om det bör förändras. Eventuella brister i det straffrättsliga skyddet ska redovisas. En väsentlig del av den ana-

lysen bör inriktas på hur samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen har förändrat möjligheterna till kommunikation och följaktligen möjligheten att begå sådana gärningar som innebär hot och kränkningar. Utifrån analysen ska utredaren överväga behovet av att lagstiftningen förtydligas, utvidgas eller på annat sätt ändras. Om utredaren finner behov av ändringar ska sådana föreslås.

Inom ramen för översynen ska utredaren särskilt, i enlighet med vad som utvecklas nedan, göra en analys av om befintliga straffbestämmelser till skydd för den personliga integriteten bör förändras, ta ställning till om lagstiftningen behöver kompletteras när det gäller spridning av integritetskränkande uppgifter som sker utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområde samt ta ställning till om det bör införas ett straffansvar för den som inte tar bort eller på annat sätt förhindrar spridning av hot och kränkande meddelanden på elektroniska anslagstavlor.

Syftet med översynen ska vara att åstadkomma en ändamålsenlig, modern och tydlig strafflagstiftning som ger ett starkt och väl avvägt skydd för den personliga integriteten.

Utredaren får också identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget. Fullständiga författningsförslag ska läggas fram.

Utredaren ska genomgående i sina överväganden beakta att en rimlig balans mellan olika skyddade rättigheter, särskilt respekten för privatlivet och yttrandefriheten, kan upprätthållas och att det straffrättsliga skyddet möjliggör en avvägning mellan dem i tillämpningen. I sammanhanget måste även de krav som följer av Europakonventionen beaktas.

Om utredaren föreslår ändringar i straffansvaret för brott som också utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt 7 kap. 4 § TF och 5 kap. 1 § YGL, får nödvändiga ändringar i de brottsbeskrivningarna också föreslås för att uppnå en språklig och systematisk överensstämmelse. Utredaren ska beakta att tryck- och yttrandefriheten inte inskränks på något avgörande sätt. Därutöver ingår det inte i uppdraget att lämna förslag till grundlagsändringar.

En översyn av befintliga straffbestämmelser till skydd för den personliga integriteten

Översynen ska särskilt ta sikte på brotten olaga hot, ofredande, förtal och förolämpning. Utredaren ska behandla de frågor som anges nedan och får därutöver ta upp de frågeställningar med anknytning till brottstyperna som han eller hon bedömer vara relevanta. Om utredaren identifierar brister i andra straffbestämmelser till skydd för den personliga integriteten får ändringar föreslås även i dessa. Kränkande fotografering (4 kap. 6 a § brottsbalken), som infördes den 1 juli 2013, omfattas dock inte av översynen.

En utgångspunkt för utredaren ska vara att ärekränkningsbrotten fortfarande som huvudregel ska åtalas av målsäganden och att åklagaren ska få väcka åtal endast under speciella förutsättningar.

Olaga hot

För *olaga hot* (4 kap. 5 § brottsbalken) döms den som ”lyfter vapen mot annan eller eljest hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom”. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet är grovt är straffet fängelse lägst sex månader och högst fyra år.

Kravet att hotet ska vara ägnat att framkalla ”allvarlig fruktan” innebär en kvalificering, som inte motiverats närmare i förhållande till Straffrättskommitténs förslag, enligt vilket det skulle vara tillräckligt med ”fruktan”. Frågan om vad som ska anses utgöra allvarlig fruktan har varit föremål för skilda bedömningar. Utredaren ska särskilt överväga om nivån för straffbarhet är lämplig för att ge ett ändamålsenligt skydd i praktiken.

Ofredande

För *ofredande* (4 kap. 7 § brottsbalken) döms den som ”handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud eller annat hänsynslöst beteende eljest ofredar annan”. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt förarbetena till bestämmelsen ska en gärning anses innebära ett ofredande genom hänsynslöst beteende om den ”enligt en vanlig värdering kan sägas utgöra en kännbar fridskränkning”. Detta kan variera över tid. Utredaren ska därför analysera hur bestämmelsen tillämpas och om den träffar sådana beteenden som i dag måste anses utgöra en kännbar fridskränkning. Vidare ska utredaren ta ställning till i vilken utsträckning mer subtila men uppsåtliga gärningar som syftar till att störa en enskild persons frid, omfattas eller bör omfattas. Exempel på sådana gärningar kan vara olika förföljelsebeteenden.

I praxis har det ansetts diskutabelt om bestämmelsen om ofredande uppfyller rimliga krav på en klar och tydlig strafflag (se NJA 2008 s. 946). Utredaren bör i det avseendet ta ställning till bl.a. om ”hänsynslöst beteende” utgör en relevant bedömningsnorm för att avgränsa det straffbara området. Utredaren ska också ta ställning till om det fortfarande finns behov av en exemplifiering i lagtexten av gärningar som kan utgöra ofredande.

Också gränsdragningen i förhållande till andra straffbestämmelser, däribland förolämpning, ska behandlas. En särskild fråga i det avseendet är om förolämpningar som sker på ett särskilt fridsstörande sätt, dvs. där fridskränkningen snarare består i angreppet som sådant och inte i yttrandets närmare innehåll, i större utsträckning än i dag bör utgöra ofredande (jfr bl.a. NJA 2000 s. 661 och Svea hovrätts dom den 8 mars 2013 i mål B 9609-12).

Förtal

För *förtal* (5 kap. 1 § brottsbalken) döms den som ”utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning”. Från straffansvaret undantas fall när den som lämnat uppgiften var skyldig att uttala sig eller där det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken, om den tilltalade visar att uppgiften var sann eller att han eller hon hade skäligen grund för den. Straffet för förtal är

böter. Om brottet är grovt, ska dömas för *grovt förtal* (5 kap. 2 § brottsbalken) till böter eller fängelse i högst två år.

Den svenska förtalslagstiftningen är utformad på så sätt att den som utgångspunkt omfattar alla uppgifter som uttrycker missaktning för någon annan, oavsett om de är sanna eller välgrundade, men att den som lämnat uppgiften ska vara fri från ansvar under vissa särskilt angivna förutsättningar. Bestämmelsen avser uttalanden om enskilda fysiska personer men även uppgifter om t.ex. en juridisk person eller en grupp, om en eller flera personer i gruppen därigenom utpekats. Dessa förutsättningar bör gälla även fortsättningsvis. En lagstiftning om förtal måste också ge ett utrymme att göra en avvägning mellan yttrandefriheten och skyddet för den personliga integriteten i det enskilda fallet. Nuvarande straffbestämmelser måste i allt väsentligt anses vara ändamålsenliga i det avseendet. Utredaren bör dock analysera frågan.

För straffansvar förutsätts att det är fråga om en uppgift som ska ha en viss bestämdhet och att uppgiften lämnas till någon annan än den som beskylls. I princip krävs att dess sanninghalt kan prövas. Det finns emellertid olika uppfattningar i fråga om vilken grad av bestämdhet som bör krävas. I rättspraxis har det prövats i vilken utsträckning nedsättande värdeomdömen kan utgöra förtal (se t.ex. RH 2009:40). Utredaren ska analysera om bestämmelsen på ett lämpligt sätt ger uttryck för vilka slags uppgifter som bör omfattas eller om gränsen i praxis satts för högt eller för lågt.

Förolämpning

För *förolämpning* (5 kap. 3 § brottsbalken) döms den som ”smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom” till böter. Om brottet är grovt är straffet böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen tar sikte på kränkningar av någons ära som riktar sig direkt till den som berörs. I praktiken har den nog fått ett snävare tillämpningsområde än vad som avsågs vid dess tillkomst, med hänsyn till att åtskilliga gärningar som ursprung-

ligen ansågs kunna utgöra förolämpning numera accepteras i betydande omfattning eller kan utgöra ofredande. Straffrättsanvändningsutredningen har nyligen tagit upp frågan om bestämmelsens skyddsintresse (SOU 2013:38 s. 506 f.). Utredaren bör särskilt ta ställning till om bestämmelsen tydligt återspeglar de gärningar som fortsatt bör vara straffbara.

Sammanfattning

Utredaren ska således

- ta ställning till om straffbestämmelserna om olaga hot, ofredande, förtal och förolämpning och – om det behövs – andra straffbestämmelser till skydd för den personliga integriteten bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt, och
- föreslå de ändringar som behövs.

Straffrättsligt skydd mot spridning av integritetskränkande uppgifter

Det finns i svensk rätt inte något generellt förbud för enskilda att lämna eller sprida integritetskänsliga uppgifter. I vissa fall kan spridning av nedsättande uppgifter eller integritetskänsliga bilder straffas som förtal. Under begränsade förutsättningar kan spridning av känsliga personuppgifter också vara straffbart som brott mot personuppgiftslagen. Den som tillhandahåller en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden har vidare ett straffrättsligt ansvar för att ta bort meddelanden från tjänsten eller på annat sätt förhindra vidare spridning av meddelanden som uppenbart utgör bl.a. hets mot folkgrupp enligt lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor.

Yttrandefrihetskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55) att det i svensk rätt finns begränsningar i skyddet för den enskildes privatliv och att det lagstiftningsmässiga skyddet vid en internationell jämförelse framstår som relativt svagt. Enligt kommittén har detta förklarats med hänvisning till den starka ställningen som tryck- och yttrandefriheten har i svensk rätt. Enligt kommitténs analys förekommer det i princip inte några sådana

integritetskränkningar inom det grundlagsskyddade området som kan motivera en särskild straffbestämmelse. Däremot anser kommittén att det finns ett tydligt behov av en generell straffbestämmelse utanför det grundlagsskyddade området och att det finns skäl för regeringen att överväga en sådan bestämmelse.

Vid införandet av förbudet mot kränkande fotografering (4 kap. 6 a § brottsbalken) konstaterade regeringen att spridning av bilder med ett integritetskänsligt innehåll kan innebära allvarliga kränkningar av enskildas personliga integritet och att det därför kunde finnas anledning att överväga om förbudet borde förenas med ett förbud mot spridning av bilder med ett integritetskänsligt innehåll. Med hänsyn till att kriminaliseringen av kränkande fotografering inte tar sikte på bildinnehållet utan på själva sättet för anskaffande av uppgifter saknades emellertid såväl anledning som förutsättningar för att behandla saken i det lagstiftningsärendet (prop. 2012/13:69 s. 18).

Regeringen anser att det nu finns skäl att ta ställning till behovet av ett utvidgat straffansvar vid spridning av integritetskränkande uppgifter som sker utanför det särskilt grundlagsskyddade området. Utredaren ska göra de internationella jämförelser som anses befogade. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning och beaktas i arbetet. Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen ska beaktas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av ett utvidgat straffrättsligt skydd mot spridning av bilder eller andra uppgifter med ett integritetskänsligt innehåll utanför det grundlagsskyddade området, och
- även om utredaren anser att det inte behövs något utvidgat skydd, lämna förslag till hur ett sådant skulle kunna utformas.

Ansvar för tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor

En tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor har i vissa fall en skyldighet enligt lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (den s.k. BBS-lagen) att agera mot med-

delanden med ett innehåll som kan vara brottsligt. För att det ska vara fråga om en elektronisk anslagstavla krävs att den som använder tjänsten kan ta del av andras meddelanden och sända egna meddelanden till andra, dvs. att tjänsten är interaktiv. Den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är den som kan bestämma över tjänstens användning. Denne avgör alltså i stor utsträckning vilket utrymme som ges för missbruk av tjänsten (se prop. 1997/98:15, Ansvar för elektroniska anslagstavlor, s. 5 f. och 9 f.). Tillhandahållaren har en lagstadgad plikt att ha uppsikt över tjänsten och en straffsanktionerad skyldighet att ta bort meddelanden vars innehåll uppenbart är sådant som avses i straffbestämmelserna om uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott och olaga våldsskildring samt även vid vissa upphovsrättsintrång. Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor gäller dock inte tjänster som skyddas av TF eller YGL. Vid lagens tillkomst gjordes bedömningen att skyldigheten att ta bort meddelanden borde knytas till meddelandets innehåll som sådant. Vidare ställdes det upp ett krav på att det skulle vara *uppenbart* att meddelandet hade sådant innehåll som avsågs i de angivna straffbestämmelserna, eftersom det inte skulle vara realistiskt att begära att tillhandahållaren skulle kunna ta ställning till svåra juridiska gränsdragningsproblem. Att enbart de angivna brotten mot allmän ordning kom att omfattas motiverades med att den typ av meddelanden som avsågs i de bestämmelserna var relativt enkla att identifiera och att en bedömning av innehållet kunde göras utifrån objektiva kriterier (prop. 1997/98:15 s. 17). Regeringen uteslöt dock inte att andra brott sedermera borde kunna omfattas.

Den som lämnat ett hotfullt eller kränkande meddelande kan ha begränsade möjligheter att påverka detta sedan det väl har publicerats. Särskilt med hänsyn till detta finns det anledning att ta ställning till om tillhandahållarens ansvar rimligen bör utvidgas. Utredaren ska därför överväga om tillhandahållarens skyldighet att ta bort meddelanden bör omfatta ytterligare brott. I analysen ska utredaren särskilt ta ställning till om en sådan utvidgning är lämplig med hänsyn till hur tillhandahållaransvaret är utformat och med beaktande av vad den tekniska utvecklingen sedan lagens tillkomst har inneburit när det gäller vem som

träffas av ansvaret. Utredaren ska dessutom särskilt beakta om de brottstyper som skulle kunna vara aktuella är utformade på ett sådant sätt att tillhandahållaren har en realistisk möjlighet att ta ställning till om meddelandet är brottsligt. En utvidgning av lagen kan påverka samhällsdebatt och nyhetsrapportering på sociala medier och kräver därför noggranna överväganden om vilka konsekvenser ett sådant ansvar skulle få bl.a. ur ett demokrati- och yttrandefrihetsperspektiv. Det finns också anledning för utredaren att beakta den internationella debatten på området.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det är lämpligt att utvidga ansvaret för tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor till att omfatta brott som uppenbart innebär en kränkning av enskildas personliga integritet, såsom olaga hot, och
- i så fall föreslå de ändringar som behövs i lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor.

Brottsskadeersättning vid ärekränkingsbrott

Den som har blivit utsatt för förtal eller förolämpning kan vara berättigad till skadestånd för kränkning av gärningsmannen. Däremot kan inte brottsskadeersättning för kränkning betalas med anledning av ärekränkingsbrott. Till viss del har detta motiverats av de särskilda åtalsregler som gäller för ärekränkingsbrotten. Saknas det en dom kan det vara svårt för Brottssoffermyndigheten att avgöra om ett brott har begåtts. Med de ändringar som regeringen föreslagit i prop. 2013/14:47 får dock allmän åklagare och Justitiekanslern något större möjligheter att väcka allmänt åtal för ärekränkingsbrott. Regeringen har också i prop. 2013/14:94, En ny brottsskadelag förklarat sig ha för avsikt att utreda om brottsskadeersättningen bör utvidgas till att omfatta mer kvalificerade ärekränkingsbrott.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om mer kvalificerade ärekränkingsbrott bör kunna ge rätt till brottsskadeersättning och i så fall vilka förutsättningar som bör gälla för sådan ersättning.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet på det område som uppdraget avser. Samråd ska ske med den parlamentariska kommittén med uppdrag att se över vissa frågor om skyddet för den personliga integriteten (dir. 2014:65), Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet (dir. 2013:19) och andra statliga utredningar och kommittéer som har i uppdrag att behandla frågor med anknytning till utredarens uppdrag. Utredaren ska också följa arbetet med de uppdrag som regeringen gett om att genomföra insatser för att förebygga trakasserier, kränkningar och hot via internet och andra interaktiva medier samt om att kartlägga omfattningen av hot och kränkningar på detta område.

Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2016.

(Justitiedepartementet)