



Yttrandefrihetskommittén

Ju 2003:04

*Martin Brinnen, utredningssekreterare
martin.brinnen@justice.ministry.se
08-405 90 09*

Sammanfattning av PM 56

1. Om promemorian och det fortsatta arbetet

Avsikten med PM 56 är att ge ett underlag till kommitténs överväganden i frågan om ett eventuellt förstärkt integritetsskydd. Avsikten är att arbetet därefter ska inriktas på att i första hand analysera de krav som Europakonventionen ställer på svenskt integritetsskydd.

2. Behövs det ett starkare integritetsskydd?

I avsnittet ges en kortfattad beskrivning av några av de faktorer som kan motivera en förstärkning av integritetsskyddet i svensk rätt.

Den vanligaste förklaringen till att Sverige aldrig har infört ett skydd mot spridning av integritetskänsliga uppgifter, som sedan länge har funnits i de flesta andra länder i Europa, är den starka ställning som tryck- och yttrandefriheten har i svensk rätt.

I dagsläget bygger skyddet för privatlivet i svensk rätt huvudsakligen på brottsstadgandena i 5 kap. brottsbalken om ärekränkning, skadeståndsbestämmelsen i 2 kap. 3 § skadeståndslagen om ersättning för kränkning samt vissa stadganden som skyddar privatlivet i speciella situationer, såsom lagen (1978:800) om namn och bild i reklam. Därutöver kan numera Europakonvention under vissa förutsättningar utgöra ett skydd för privatlivet.

Det nya medielandskap som har vuxit fram i takt med utvecklingen av ny kommunikationsteknik, har medfört stora fördelar för den enskildes

möjligheter att utnyttja sin yttrandefrihet. Den har emellertid också fört med sig vissa nackdelar för integritetsskyddet.

3. Vissa bestämmelser till skydd för privatlivet

I detta avsnitt redogörs för några av de mest centrala bestämmelserna i det nuvarande integritetsskyddet. Redogörelsen har begränsats till sådana bestämmelser som gäller *spridning* av uppgifter av privat karaktär.

Till *förtal* dömes den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning. Gärningsmannens ska inte dömas till ansvar om han var skyldig att uttala sig eller det annars med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken, förutsatt att han kan visa att ”uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den.” Frågan om det var försvarligt att lämna uppgiften avgörs utifrån en avvägning mellan intresset av att ge skydd mot kränkande yttranden och andra skyddsvärda intressen, företrädesvis yttrandefriheten.

Syftet med *personuppgiftslagen* (PuL) är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Lagen gäller för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Sedan år 2007 kan PuL sägas bestå av två parallella regelverk. Behandling av personuppgifter i strukturerat material ska bedömas enligt de s.k. hanteringsreglerna, medan behandling som sker i ostrukturerat material, såsom i löpande text, ska bedömas enligt den s.k. missbruksregeln (5 a §). Enligt den senare bestämmelsen får behandling i ostrukturerat material inte utföras, om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Behandling av personuppgifter i strid med PuL medför skadeståndsskyldighet och, i vissa fall, även straffansvar.

Det huvudsakliga syftet med de *pressetiska reglerna* är att upprätthålla god publicistisk sed och att skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet i pressen. I reglerna påpekas att etiken tar sig inte i första hand uttryck i en formell regeltillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. Av reglerna framgår bl.a. att publicister ska noga överväga publicitet som kan kränka privatlivets helgd och avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning. Vidare anges det att konsekvenserna av en namnpublicering som kan skada människor måste noga övervägas och att man bör avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges. Publicering som har skett av någon som är ansluten till de pressetiska reglerna kan prövas av Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON).

4. Exempel och bedömningar

I avsnittet görs en genomgång av ett antal exempel på kränkingsfall. Syftet är att beskriva hur gällande bestämmelser tillämpas och därmed tydliggörs vissa luckor i det befintliga integritetsskyddet. Exempelen som till viss del är hämtade från verkliga fall handlar om offentliga personers privatliv, icke offentliga personers privatliv, publicering av uppgifter om misstänkta och dömda brottslingar, publiceringar på nätet samt publicering av databaser med personuppgifter.

I en sammanfattande bedömning anges att genomgången av exemplen får anses ha visat att det finns begränsningar i skyddet för privatlivet i svensk rätt, vilka delvis torde få ses som brister. Det finns också betydande svårigheter i tillämpningen av bestämmelserna. Begränsningarna och svårigheterna beskrivs i ett antal punkter.

- Förtalsbrottet är begränsat till kränkningar som består i att lämna uppgifter som är ägnade att utsätta någon för andras missaktning. Förutom att det begränsar skyddet mot kränkningar som inte har en sådan effekt, är det oftast svårt att avgöra om en viss uppgift verkligen är ägnad att utsätta någon för andras missaktning.
- Avvägningen mellan integritetsskydd och yttrandefrihet är ofta komplicerad.
- Ofredande är inte något yttrandefrihetsbrott, varför ofredande på exempelvis grundlagsskyddade sajter är straffritt.
- PuL är begränsad till området utanför TF och YGL, varför kränkningar av den personliga integriteten inom TF:s och YGL:s område är tillåtna så länge de inte utgör förtal.
- Gränserna för vad som omfattas av det särskilda grundlagsskyddet i TF och YGL är i många fall oklara. Detta förhållande, och det faktum att Datainspektionen enligt förarbetena till PuL måste hålla en god marginal till det grundlagsskyddade området, kan innebära att det integritetsskydd som finns i den s.k. missbruksregeln i PuL inskränks på ett ibland omotiverat sätt.

Därutöver ges några exempel på brister som kan framstå som allvarliga:

1. Det är i princip tillåtet för en man att smygfotoamera en kvinna i en mycket intim situation och att lägga ut bilderna på internet eller sprida dem på annat sätt.
2. Det går inte att beivra att någon ger spridning åt obduktionsbilder på mördade barn om det sker i journalistiskt syfte eller på en webbsida med utgivningsbevis.

3. Det går inte att beivra om någon på en grundlagsskyddad webbsida lägger ut förhörsprotokoll som innehåller berättelser om grova sexuella övergrepp på ett barn.
4. Mobbning på Internet av en skolelev är tillåten så länge inte någon enskild person gör sig skyldig till ofredande eller förtal. Är det fråga om en webbsida med utgivningsbevis är även ofredande tillåtet, t.ex. svår mobbning och allvarliga kränkningar i övrigt.

Avslutningsvis anges också att en möjlig brist kan vara att det är tillåtet att skriva såväl i grundlagsskyddade som icke grundlagsskyddade medier att en person – känd eller okänd – har en mycket allvarlig sjukdom även om uppgiften är osann.

5. Förslag till tänkbara åtgärder

I detta avsnitt diskuteras ett antal förslag till hur integritetsskyddet kan förstärkas i svensk rätt.

Vissa grundläggande ställningstaganden.

Det konstateras att det är svårt att beskriva skyddsintresset för ett förstärkt integritetsskydd. Detta intresse måste preciseras genom förarbetsuttalanden. Frågan vad som ska skyddas bör baseras på en bedömning av vad som utgör oacceptabla kränkningar. Av viss betydelse är också hur vanliga sådana kränkningar är. Därutöver måste hänsyn tas till de krav som Europakonventionen ställer på svensk rätt.

Det konstateras också bl.a. att det inte kan vara motiverat att införa ett skydd vars kostnader inte står i proportion till det behov som ska tillgodoses. Ett eventuellt förstärkt skydd för privatlivet bör sannolikt därför begränsas till sådana *grova kränkningar* som leder till allvarliga skador eller stort lidande för enskilda. Vidare framstår det som naturligt med hänsyn till kommitténs uppdrag att begränsa skyddet till sådana kränkningar som uppkommer i samband med spridning av privata uppgifter.

Principen om dubbel täckning – dvs. ansvar för ett tryck- och yttrandefrihetsbrott förutsätter att gärningen är *straffbar både enligt TF/YGL och enligt vanlig lag* – innebär att en eventuell förstärkning av integritetsskyddet kan inte enbart ske inom TF/YGL-området. Ett förslag om förstärkt integritetsskydd måste således även ta sikte på situationer som inte omfattas av grundlagarna.

I princip innebär varje åtgärd som syftar till att stärka integritetsskyddet motsvarande begränsning av tryck- och yttrandefriheten. En förstärkning av integritetsskyddet ställer således stora krav på försiktighet och

förutsebarhet, i synnerhet om förstärkningen innefattar en utökad kriminalisering.

Ett alternativ till en *generell ansvars- eller skadeståndsbestämmelse* är att identifiera och täppa till de luckor som finns genom ”punktinsatser”. Det kan vara t.ex. straffbestämmelser med ett smalare tillämpningsområde och där den straffbara gärningen beskrivs i detalj.

Det kan diskuteras om en *utvidgad kriminalisering är lämplig metod* för att komma till rätta med grova kränkningar mot privatlivet.

Generellt straffstadgande om skydd för privatlivet

Det mest omfattande och ingripande alternativet vore att kriminalisera alla former av kränkningar av privatlivet. Lagtexten skulle i sådana fall kunna formuleras på följande sätt.

Den som grovt kränker någon annans rätt till privatliv döms för *grov kränkning av privatlivet* till böter.

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket om kränkningen med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

Det främsta problemet med ett sådant förslag är svårigheten att förutse vilka åtgärder som är straffbara. En tänkbar möjlighet, om man något vill öka förutsebarheten, kunde kanske vara att utvidga ofredandebrottet genom att låta det omfatta grova och oförsvarliga kränkningar av privatlivet. Det skulle då kunna lyda ungefär så här:

Den som handgripligen antastar eller medelst skottlossning, stenkastning, oljud, grov och oförsvarlig kränkning av privatlivet eller annat hänsynslöst beteende eljest ofredar annan, döms för *ofredande* till böter eller fängelse i högst ett år.

Ett problem med en sådan lösning är att den inte tillgodoser intresset av ett förstärkt integritetsskydd i medierna om inte ofredandebestämmelsen tas in i brottskatalogen och sålunda görs till ett yttrandefrihetsbrott.

Generellt straffstadgande om spridning av uppgifter om privata angelägenheter

Med utgångspunkt i det förslag som lämnades av den s.k. lagstiftningslinjen i betänkandet *Privatlivets fred* (SOU 1980:8) kan ett mer begränsat straffstadgande formuleras på följande sätt:

Den som om annans privata angelägenheter lämnar en uppgift som genom sitt innehåll, den omfattning i vilken den blivit spridd eller på annat sätt är ägnad att medföra allvarlig skada eller stort lidande döms för *kränkning av privatlivets fred* till [böter eller fängelse i högst sex månader].

Det ska inte dömas till ansvar enligt första stycket om gärningen är belagd med straff enligt 1 eller 2 §.

Vad som i 1 § andra stycket sägs om frihet från ansvar ska äga motsvarande tillämpning beträffande kränkningar av privatlivets fred.

Det ursprungliga förslaget från 1980 utformades för att passa in brottsbalkens femte kapitel. Det har här justerats för att begränsa straffansvaret till allvarliga kränkningar. En nackdel med en sådan bestämmelse jämfört med den mera generella bestämmelsen är att man inte kommer åt t.ex. smygfotoografering och sådan mobbning som sker utan uppgiftslämnande.

Skadeståndsrättsligt skydd

Om ett nytt brott om skydd för privatlivet införs i svensk rätt innebär det att den kränkte också kommer att ha en rätt att kräva skadestånd. Enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen gäller följande.

Den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ska ersätta den skada som kränkningen innebär.

Ett skydd för privatlivet som enbart bygger på en rätt för den kränkte att få skadestånd kan vara ett alternativ om en ökad kriminalisering anses vara en alltför ingripande åtgärd. Det förutsätter dock en ändring av skadeståndslagen, t.ex. genom ett nytt andra stycke i ovan angivna bestämmelsen i skadeståndslagen. Det kan formuleras på följande sätt.

Den som om någon annans privata angelägenheter lämnar en uppgift som är ägnad att medföra skada eller lidande för denne ska ersätta den skada som kränkningen innebär, om det inte var försvarligt att lämna uppgiften.

Emellertid kan ett skydd för privatlivet som enbart bygger på en skadeståndsbestämmelse ifrågasättas av flera skäl. Det kan bl.a. diskuteras om skadestånd kommer att få en tillräcklig avhållande effekt på kränkningar av privatlivet.

Självreglering

Det främst skälet till att något uttryckligt skydd för privatlivet aldrig har införts i Sverige är den självreglering som har funnits, främst de pressetiska regler som upprätthålls av PO/PON. Den självsanerande verksamheten har fortfarande stor betydelse för integritetsskyddet inom massmedier och får anses fungera i stort sett tillfredställande. Det som gör att man i dag möjligen bör göra en annan bedömning av den självsanerande verksamhetens effektivitet är bl.a. de stora förändringarna av medielandskapet.

Självreglering har många fördelar, men ett effektivt integritetsskydd förutsätter dock att regleringen får en bred anslutning. Det är inte troligt att de aktörer som står för de flesta och grövsta kränkningarna kommer att ansluta sig till ett frivilligt system för självsanering. Därtill kommer att självreglering vanligtvis inte ger den kränkte någon ersättning eller upprättelse.

Utökade möjligheter till kvittning av rättegångskostnader

Denna fråga kommer att behandlas i en kommande promemoria.

Utökade möjligheter till allmänt åtal vid ärekränkingsbrott

När det gäller ärekränkingsbrotten har lagstiftaren ansett att uppgiften att utkräva ansvar vid förtal och förolämpning i första hand är en fråga för den enskilde. Det kommer till uttryck i åtalsbestämmelserna i 5 kap. 5 § brottsbalken. JK har i sin åtalspraxis följt den restriktiva hållning som lagtexten ger uttryck för.

Ett grundtips är för närvarande att bestämmelserna inte bör ändras annat än möjligen marginellt. En rad förtalsåtal gäller tvister mellan enskilda. I sådana bör JK inte dras in över huvud taget. Allmänt åtal bör nog även fortsättningsvis bara komma i fråga när det finns ett allmänintresse i saken.

Det framstår som naturligt att ett eventuellt nytt brott till skydd för privatlivet omfattas av samma åtalsbestämmelser som de som gäller för ärekränkingsbrotten.

Andra åtgärder

En förstärkning av skyddet för privatlivet behöver inte nödvändigtvis bestå enbart av straffrättsliga bestämmelser eller rätt till skadestånd vid kränkning. Det kan finnas andra åtgärder som, antingen fristående eller i kombination med t.ex. ett nytt brott, kan minska antalet grova kränkningar. En tänkbar åtgärd är att ge Datainspektionen en uttrycklig rätt att begära Justitiekanslerns bedömning i frågan om en åtgärd från inspektionens sida är tillåten enligt bestämmelserna i TF och YGL.