



Yttrandefrihetskommittén

Ju 2003:04

Göran Lambertz, ordförande

goran.lambertz@dom.se

08 – 561 666 13

070 – 31 288 31

Integritetsskydd - utkast till överväganden, lagtext och författningskommentar

Promemorians innehåll

Inledning	1
Författningsförslag – alternativ 1	4
Författningsförslag – alternativ 2	5
8 Ett bättre skydd för privatlivet i medierna – alternativ 1 (kapitlets disposition)	6
8.6 Kommitténs överväganden	7
8.6.1 Skyddet för privatlivet bör stärkas i lagen	7
8.6.2 Bestämmelsernas utformning	14
9 Ett bättre skydd för privatlivet i medierna – alternativ 2 (kapitlets disposition)	19
9.6 Kommitténs överväganden	20
9.6.1 Skyddet för privatlivet bör stärkas i lagen	20
9.6.2 Bestämmelsernas utformning	26
Författningskommentar – alternativ 1	31
Författningskommentar – alternativ 2	35

Inledning

Kommittén har tidigare fått underlag för sina diskussioner om integritetsskydd genom Martins PM 55 och 56. Ytterligare underlag får vi till sammanträdet den 26 januari genom en promemoria om vilka krav som ställs i Europakonventionen och EU-rätten på lagstiftning till skydd för privatlivet (PM 63). I den här promemorian finns, i enlighet med kommitténs beställning vid sammanträdet i december 2010, ett första utkast till överväganden, lagtext och författningskommentar till två tänkbara lagbestämmelser om integritetsskydd.

Det är ännu för tidigt att fatta ett slutligt beslut om kommitténs förslag när det gäller skyddet för privatlivet. (Här används uttrycken integritetsskydd och skydd för privatlivet om varandra för samma sak.) Men beslutsprocessen underlättas om vi vet hur ett förslag om lagstiftning på ett ungefär skulle se ut. Det är därför utkastet i denna PM presenteras redan nu. Och det är därför de presenteras i form av betänkandetext, dvs. i huvudsak med formuleringar som skulle kunna finnas i betänkandet.

I enlighet med beställningen vid decembersammanträdet innehåller promemorian två alternativ. Det ena är ett förslag till bestämmelse som förbjuder (dvs. straffbelägger) *grov och oförsvarlig kränkning av privatlivet*. Det andra förslaget inriktar sig på *spridningen av kränkande uppgifter*. Nedan ges för enkelhets skull det tänkta kapitlet ett nummer som det kan tänkas få i betänkandet. Här används beteckningarna Kap. 8 (för alternativ 1) resp. 9 (för alternativ 2). De båda alternativa lagtexterna finns i början av promemorian, författningskommentarerna sist.

Vi har ju ännu inte fattat något beslut i frågan om kommittén ska föreslå en ny yttrandefrihetsgrundlag eller inte. För att underlätta skrivandet utgår texten nedan – självfallet utan att det innebär något ställningstagande – från att en bestämmelse om förstärkt integritetsskydd ska inflyta i en ny grundlag. Kommer vi fram till att någon ny grundlag inte ska föreslås, får texten anpassas till det.

Här anges bara straffbestämmelsen, inte någon följdlagstiftning. Så småningom måste vi ta ställning till exempelvis åtalsregler, frågan om ansvar för försök, skadeståndsbestämmelser, övergångsbestämmelser m.m.

De siffror – och ibland kursiverade rubriker – som inleder styckena i övervägandena och författningskommentaren är till för att underlätta skrivandet och läsningen. De ska naturligtvis inte finnas kvar i en eventuell slutlig version av texten.

Observera att avsnitten 9.6.1 och 9.6.2 till mycket stora delar överensstämmer med 8.6.1 och 8.6.2. Det beror beträffande 8.6.1 och 9.6.1 på att motiveringarna så långt är i princip desamma; båda avsnitten utmynnar i den allmänna slutsatsen att skyddet för privatlivet bör stärkas. Beträffan-

de 8.6.2 och 9.6.2 finns skillnader, men de gäller i princip bara slutsatserna; resonemangen dit fram är likadana sånär som på enstaka ord. Markanta skillnader finns sålunda bara när det gäller punkterna 6 och 7 under rubriken *Generella bestämmelser eller punktinsatser?* och beträffande punkt 4 under rubriken *Bestämmelsernas utformning i övrigt*. Att en massa text upprepas i kap. 9 trots det utrymme detta kräver, i stället för att det görs hänvisningar, beror på att detta bedöms underlätta läsningen av promemorian.

Författningsförslag – alternativ 1

1 Förslag till [bestämmelse i en ny yttrandefrihetsgrundlag]

Härigenom föreskrivs ...

7 kap. Om yttrandefrihetsbrott

Gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott

2 § Med beaktande av yttrandefrihetens ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska som yttrandefrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås i massmedier och är straffbara enligt lag:

...

16. *kränkning av privatlivet*, varigenom någon grovt kränker någon annans privatliv utan att det är försvarligt;

...

Denna lag träder i kraft [samtidigt som yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt].

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att det i brottsbalken ska införas en ny paragraf, 5 kap. 3 a §, av följande lydelse.

5 kap.

3 a §

Den som grovt kränker någon annans privatliv döms för *kränkning av privatlivet* [alt. *integritetskränkning*] till böter eller fängelse i högst sex månader.

En kränkning enligt första stycket är inte brottslig om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

Denna lag träder i kraft [samtidigt som bestämmelsen ovan].

Författningsförslag – alternativ 2

1 Förslag till [bestämmelse i en ny yttrandefrihetsgrundlag]

Härigenom föreskrivs ...

7 kap. Om yttrandefrihetsbrott

Gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott

2 § Med beaktande av yttrandefrihetens ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska som yttrandefrihetsbrott anses följande gärningar, om de begås i massmedier och är straffbara enligt lag:

...

16. *kränkning av privatlivets fred*, varigenom någon om någon 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, om det inte ändå var försvarligt att lämna uppgiften;

...

Denna lag träder i kraft [samtidigt som yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt].

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att det i brottsbalken ska införas en ny paragraf, 5 kap. 3 a §, av följande lydelse.

5 kap. 3 a §

Den som om någon 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.

En kränkning enligt första stycket är inte brottslig om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

Denna lag träder i kraft [samtidigt som bestämmelsen ovan].

8 Ett bättre skydd för privatlivet i medierna – alternativ 1

Kapitlet tänks få nedanstående disposition. Här skrivs endast övervägandena, dvs. avsnitt 8.6. Det rör sig som sagt om ett utkast. En eventuell slutlig text behöver vara längre och bl.a. behandla invändningarna och slutsatserna något mer omsorgsfullt.

8.1 Uppdraget m.m.

8.2 Gällande rätt

8.3 Europakonventionen och EU-rätten

8.4 Tidigare överväganden

8.5 Skyddet för privatlivet i vissa andra länder

8.6 Kommitténs överväganden

8.6.1 Skyddet för privatlivet bör stärkas i lagen

Vad talar för en förstärkning av skyddet?

Vad talar emot en sådan förstärkning?

Slutsatser

8.6.2 Bestämmelsernas utformning

Generella bestämmelser eller punktinsatser?

Straff eller skadestånd?

Bestämmelsernas utformning i övrigt

8.6 Kommitténs överväganden

8.6.1 Skyddet för privatlivet bör stärkas i lagen

Yttrandefrihetskommitténs bedömning: Lagens skydd för privatlivet bör stärkas. Det gäller även skyddet mot kränkningar i grundlagsskyddade medier. Anledningen är i första hand att vissa kränkningar som i dag är tillåtna bör kunna beivras, i andra hand att Sverige är folkrättsligt förpliktat genom Europakonventionen och EU-rätten att införa ett starkare skydd. Vägande skäl kan anföras mot en ny reglering, men bedömningen är att dessa väger mindre tungt än skälen för.

Vad talar för en förstärkning av skyddet?

1. *Skyddet ibland dåligt, HD markerat detta* Som har framgått av genomgången av gällande rätt i avsnitt 8.2 är skyddet för privatlivet i vissa hänseenden svagt i svensk rätt.¹ Integritetskränkningar kan förekomma som av de flesta torde anses så allvarliga att lagen borde skydda mot dem. Högsta domstolen har också vid ett par tillfällen markerat att domstolen anser det påkallat med en förstärkning av skyddet mot kränkningar av privatlivet (se NJA 1992 s. 594 och 2008 s. 946).

2. *Specifika bestämmelser finns* Bestämmelser till skydd för privatlivet finns på flera avgränsade områden (se närmare avsnitt 8.2 ovan)². Exempel är det skydd mot *behandling av personuppgifter* som föreskrivs i personuppgiftslagen (1998:204), begränsningarna i rätten att registrera och lämna *kreditupplysningar* enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) och inskränkningarna i rätten att bedriva *telefonavlyssning* eller *signalspaning* enligt 23 kap. 18 § RB resp. lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Andra exempel är brottsbalkens förbud

¹ Se än så länge avsnitt 4.7 i PM 56.

² Se än så länge avsnitt 3 i PM 56.

mot *förtal* och *förolämpning* (BrB 5:1 resp. 5:3). Även bestämmelserna i brottsbalkens 4 kap. om *hemfridsbrott*, *olaga intrång*, *ofredande*, *olovlig avlyssning* och *dataintrång* är exempel på kriminalisering av integritetskränkningar. På tryck- och yttrandefrihetsrättens område är det framför allt personuppgiftslagen och kreditupplysningslagen samt bestämmelserna om förtal, förolämpning och ofredande som är intressanta.

3. *Men ingen allmän bestämmelse finns och art. 8 duger inte* Någon mera allmän bestämmelse om skydd mot kränkningar av privatlivet finns dock inte. Visserligen föreskriver Europakonventionen ett sådant skydd i artikel 8, och konventionen är införlivad med svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionens bestämmelse är dock utan sanktion om man bortser från att staten kan drabbas av *skadeståndsansvar* för att inte ha tillhandahållit det skydd som konventionen fordrar. Enligt NJA 2008 s. 642 kan skadeståndsansvar för konventionskränkningar drabba även kommuner. Enskilda kan dock inte åläggas skadeståndsansvar direkt enligt konventionen (se NJA 2007 s. 747), och inte heller kan *straffansvar* åläggas för kränkningar som strider mot konventionens bestämmelse om skydd för privatlivet men som inte är straffbelagda enligt svensk strafflag.

4. *Exempel på kränkningar som inte kan beivras* Det nu sagda innebär att vissa ganska allvarliga kränkningar av privatlivet inte kan beivras. Som exempel kan nämnas att det i dag i princip är tillåtet för en man att fotografera en kvinna i en mycket intim situation och att göra bilderna tillgängliga på Internet (jfr rättsfallet NJA 2008 s. 946). Det gäller under förutsättning att beteendet inte utgör förtal eller ofredande, vilket det normalt inte gör. Ett annat exempel är att mobbning av en skolelev på Internet inte kan beivras straff- eller skadeståndsrättsligt så länge inte någon enskild person gör sig skyldig till ofredande, förtal eller brott mot personuppgiftslagen. Ytterligare exempel är att det är tillåtet att ge spridning på Internet åt i sjukvården sekretessbelagda uppgifter om att en person – känd eller okänd – har en mycket allvarlig sjukdom eller åt

fotografier som tagits i en privat miljö av en s.k. paparazzifotograf på en kändis (angående det sistnämnda fallet jfr den s.k. Caroline-domen, se avsnitt 8.3 ovan).³

5. *Problemet gäller inte minst det grundlagsskyddade området* De exempel som nu har nämnts gäller i första hand det icke grundlagsskyddade området, medan Yttrandefrihetskommitténs uppdrag gäller kränkningar av privatlivet på det område som skyddas av grundlagen. Genom kravet i grundlagen på s.k. dubbel täckning påverkas även vanlig lag, se nedan. Även på det grundlagsskyddade området kan allvarliga kränkningar förekomma utan att kunna beivras. I realiteten är sådana kränkningar många gånger allvarligare än de som ostraffat kan ske inom allmän lags tillämpningsområde. Det beror främst på, *dels* att ofredande eller brott mot PuL inte utgör yttrandefrihetsbrott och därför kan begås i grundlagsskyddade medier, *dels* att PuL gör undantag för yttranden som omfattas av TF och YGL.⁴ Ett exempel på en integritetskränkning som därför inte kan beivras är att någon på en webbplats med utgivningsbevis ger spridning åt obduktionsbilder på mördade barn. Ett annat exempel är att någon på en grundlagsskyddad webbplats lägger ut förhörsprotokoll som innehåller berättelser om grova sexuella övergrepp på ett namngivet barn. Och ett tredje exempel är att en radiokanal gör direktsända ”kränkingsprogram” och ringer upp privatpersoner för att exempelvis ställa frågor av intim karaktär. Vidare kan mobbning av skolelever ske i allvarligare form på grundlagsskyddade webbplatser än på icke grundlagsskyddade. Det beror på att mobbningen i sådana fall inte kan beivras även om den utgör ofredande. Detta brott är som tidigare sagts inte något yttrandefrihetsbrott.

³ Se än så länge avsnitt 3 i PM 63.

⁴ Vi behöver överväga vad som ska ske med undantaget i 7 § första stycket PuL. Ett sådant undantag måste sannolikt behållas. Annars blir det förbjudet att lämna personuppgifter, utom ”för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande”, som ”innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet” (se 5 a § PuL). Detta torde i Sverige uppfattas som en alltför långtgående inskränkning i yttrandefriheten exempelvis om syftet är att skrämja, predika eller sära (se SOU 2010:68 s. 136).

6. *Förbud bör införas om sådana kränkningar förekommer och nackdelarna inte överväger* Flera av de kränkningar som nu har nämnts är sådana som enligt kommitténs mening i princip borde vara förbjudna i lagen. En särskild fråga är dock om ett förbud bör införas för det fall kränkningar i praktiken nästan aldrig förekommer. En annan fråga är om ett förbud medför sådana olägenheter eller problem att nackdelarna överväger.

7. *Europakonventionen ställer krav som svensk lag inte uppfyller* Till det nu sagda kommer att svensk rätt inte fullt ut uppfyller de krav som Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ställer på lagstiftning till skydd för privatlivet (se avsnitt 8.3).⁵ Det innebär att Sverige kan komma att bryta mot konventionen. Detta sker så snart någons rätt till privatliv enligt konventionen kränks och kränkningen inte kan beivras. De flesta av de fall som har nämnts strax här ovan torde vara exempel på sådana potentiella kränkningar. De system för självreglering som finns för exempelvis pressen innebär visserligen att kränkningar sällan sker men utgör inte någon sådan reglering som fordras för att konventionens krav på skydd för privatlivet ska vara uppfyllda.

8. *Internet ökar risken för allvarliga kränkningar* Det är inte något tvivel om att medieutvecklingen på senare år har ökat risken för kränkningar av privatlivet och inneburit att de får mer långtgående konsekvenser än tidigare. Det finns åtskilliga exempel på allvarliga sårande uppgifter som görs tillgängliga via Internet genom publiceringar på webbplatser som t.ex. bloggar. Detta är något som bl.a. Datainspektionen har slagit larm om. När det gäller de webbplatser som ansökt och beviljats utgivningsbevis och därmed fått grundlagsskydd visar dock kommitténs genomgångar, se PM 60 och SOU 2008:14, att allvarliga kränkningar inte förekommer. Det kan tala emot en bestämmelse till skydd för privatlivet på det grundlagsskyddade området. Det kan dock ifrågasättas om den omständigheten att allvarliga kränkningar är ovanliga utgör ett tillräckligt

⁵ Se än så länge PM 63.

argument mot att skydda privatlivet i de fall där sådana kränkningar faktiskt sker. Att det i sådana fall utgör ett brott mot Europakonventionen att kränkningen inte kan beivras står vidare klart.

9. *Vissa andra länder har ett bättre skydd* Som framgått i avsnitt 8.5 har bl.a. Danmark, Finland och Norge särskilda bestämmelser om ett generellt verkande skydd för privatlivet vilka även skyddar mot kränkningar i medierna. [Hur är det med våra kunskaper i frågan om andra länder har sådana generellt verkande skyddsregler?] Detta kan i sig anses tala för att en sådan bestämmelse införs även i Sverige.

Vad talar emot en sådan förstärkning?

1. Varje förstärkning av skyddet för privatlivet i medierna innebär en inskränkning i yttrandefriheten. Oavsett hur bestämmelsen utformas medför den att exempelvis journalister, konstnärer och författare måste tänka sig för en extra gång om de avser att exempelvis berätta något om eller avbilda en enskild person. Hotet att den ansvarige kan drabbas av straff och/eller skadestånd kan göra att den som annars skulle ha skrivit, sagt eller producerat något avstår från det. Om detta innebär en reell begränsning i den fria åsikts- eller opinionsbildningen är det allvarligt.

2. I centrum för intresset när det gäller frågan om åtgärder mot kränkningar av privatlivet står den s.k. skvallerpressen. Om en reglering innebär att möjligheterna minskar väsentligt att rapportera om exempelvis kändisars kärleksförhållanden och deras privata misslyckanden lägger lagen hinder i vägen för en bransch som i dag åtnjuter stort intresse bland stora delar av allmänheten och har en omfattande marknad. Detta vore en alltför långtgående effekt av en reglering.

3. Oavsett hur bestämmelser om skydd för privatlivet utformas kommer rekviriten att bli suddiga i konturerna, vilket medför tillämpningsproblem och svårigheter när det gäller förutsebarheten och rättssäkerheten i övrigt. Vad som är en "allvarlig kränkning av privatlivet" eller en

”grov kränkning som medför betydande skada” är inte lätt att veta, och särskilt i början kommer osäkerheten att bli betydande.

4. I realiteten är allvarliga kränkningar av privatlivet ovanliga. Det gäller särskilt på det grundlagsskyddade området, något som visas av kommitténs genomgång av de webbplatser som har utgivningsbevis och därmed grundlagsskydd. Det kan ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl att genomföra en svårtillämpad reglering, som därtill medför betydande nackdelar för särskilt mediernas frihet, utan att tydliga behov har visat sig finnas.

5. Visserligen torde det kunna inträffa fall där det visar sig att de svenska reglerna inte fullt ut uppfyller Europakonventionens och EU-rättens krav. Man måste dock fråga sig om det finns tillräcklig anledning att täppa igen alla möjliga luckor innan Europadomstolen har slagit fast att de finns. Det kan hävdas att en förskjutning i balansen mellan yttrandefrihet och skydd för privatlivet inte bör genomföras utan att den svenske lagstiftaren har funnit skäl för den efter egna och självständiga bedömningar. Till detta kommer att det finns vissa möjligheter att Europadomstolen inom inte alltför lång tid kommer att inta en mer balanse-rad position när det gäller förhållandet mellan yttrandefrihet och skydd för privatlivet än som visar sig t.ex. genom den s.k. Caroline-domen (se avsnitt 8.3).

Slutsatser

1. Enligt kommitténs mening står det klart att det kan förekomma kränkningar av privatlivet som inte bör tolereras men som inte kan beivras i dag. Sådana kränkningar är visserligen inte vanliga, särskilt inte i de grundlagsskyddade medierna. Men detta kan inte anses vara ett tillräckligt argument för att inte lagstifta mot allvarliga kränkningar som faktiskt kan ske i skydd av grundlagen .

2. Inte heller är den omständigheten att en bestämmelse blir svårtillämpad och dess tolkning svår att förutse ett tillräckligt argument emot

lagstiftning. Större eller mindre svårigheter i tillämpningen och därmed förutsebarheten uppkommer med alla nya bestämmelser. Det gäller för lagstiftaren att utforma bestämmelsen och den tillhörande författningskommentaren på ett sådant sätt att svårigheterna minimeras.

3. Det viktigaste argumentet mot en förstärkt reglering till skydd för privatlivet är den inskränkning i yttrandefriheten som detta innebär. En eventuell ny bestämmelse får inte medföra någon begränsning av betydelse i den fria åsikts- och opinionsbildningen, inte heller någon reellt betydelsefull inskränkning i den fria informationsspridningen.

4. Det står klart att det kan uppkomma många situationer där svensk rätt visar sig inte stå i överensstämmelse med Europakonventionen och EU-rätten. Några sådana förändringar i Europadomstolens praxis att denna situation ändras på något betydande sätt kan inte förväntas. Det bör i det läget enligt kommitténs mening knappast komma i fråga att ändå avstå från att anpassa svensk rätt till konventionen.

5. Kommitténs slutsatser är att en bestämmelse om förstärkt skydd för privatlivet bör införas men att den bör utformas på ett sådant sätt att den inte inskränker yttrandefriheten på något betydelsefullt sätt och så att den, tillsammans med författningskommentaren, minimerar tillämpningsproblemen och därmed svårigheterna att förutse rättstillämpningen.

8.6.2 Bestämmelsernas utformning

Yttrandefrihetskommitténs förslag: I den nya yttrandefrihetsgrundlagen ska införas en bestämmelse som straffbelägger grova och oförsvarliga

kränkningar av privatlivet. En motsvarande bestämmelse ska införas i brottsbalken.

Generella bestämmelser eller punktinsatser?

1. Frågan är då hur en bestämmelse om skydd för privatlivet bör utformas. Och en första fråga är därvid om den bör ges ett generellt skydd eller inriktas på vissa särskilt viktiga situationer. Det som främst talar för det senare är att en sådan reglering i princip ger bättre förutsebarhet, då den kan göras mer specifik och konkret. Man skulle med en sådan inriktning kunna nöja sig med att reglera t.ex. olovlig fotografering (jfr Integritetsskyddskommitténs förslag i SOU 2008:3) och spridning av särskilt känsliga uppgifter.

2. Till de situationer som en bestämmelse bör omfatta hör enligt kommitténs mening

- olovlig fotografering i mycket integritetskänsliga situationer [här kan meddelarskyddsproblem uppkomma, dessa bör utredas i den kommande PM 65]
- spridning av sådana bilder [även här kan möjligen meddelarskyddsproblem uppkomma, saken bör utredas]
- spridning av andra mycket integritetskänsliga bilder, såsom på mördade barn
- spridning av mycket integritetskänsliga uppgifter, såsom förhör med barn om sexuella övergrepp,
- kränkningar som innebär allvarlig mobbning utan att vara förtal
- kränkningar i form av direktsändningar av telefonsamtal med oönskade frågor av exempelvis intim karaktär.

3. En genomgång av de nu nämnda exemplen visar att det skulle kunna vara tillräckligt att förbjuda kränkningar i form av dels olovlig fotografering, dels spridning av uppgifter. Alla exemplen avser någon av dessa former. Till detta kommer att kränkningar inom yttrandefrihetsgrund-

lagens område genomgående avser yttranden som sprids till allmänheten. Detta talar för att en reglering inom det grundlagsskyddade området inskränks till att avse uppgiftslämnande.

4. Emellertid kan det utan tvivel förekomma allvarliga kränkningar av privatlivet som är av annat slag. Ett sådant exempel är att någon tittar in genom fönstret hos någon annan utan att fotografera, kanske med kikare och kanske i någon särskilt känslig situation. Ett annat är att en person tecknar av någon annan, eller konstruerar en bild av denne, i exempelvis en intim situation och sprider teckningarna eller bilderna. Ett tredje exempel är att någon lägger uppenbart lögnaktiga och kränkande ord i någon annans mun för att trakassera, ett fjärde att det uttalas en mängd små elakheter om någon på exempelvis Internet utan att det alltid handlar om uppgiftslämnande.

5. Det avgörande för om en kränkning ska tolereras eller inte bör i princip vara hur allvarlig den sammantaget är. Det är sålunda mindre lyckligt om en kränkning i form av uppgiftslämnande kan bestraffas medan en allvarlig kränkning i någon annan form lämnas fri. Denna principiella synpunkt talar med viss styrka för en generell reglering. Härför talar också den besläktade omständigheten att man annars i rättstillämpningen tvingas att tolka begrepp som "lämna uppgifter" eller "fotografera", fastän det i princip är irrelevant för såväl den kränkte som gärningsmannen om det rör sig om en sådan form av kränkning eller inte.

6. En omständighet som talar för en generell bestämmelse är också att artikel 8 i Europakonventionen är av det slaget. Det innebär att konventionens krav på de nationella regleringarna omfattar alla slags kränkningar av privatlivet. För att det inte ska riskeras att svensk rätt fortsätter att vara i konflikt med konventionen är det därför bäst om skyddet utformas på ett sätt som omfattar i princip alla kränkningar som är "tillräckligt allvarliga".

7. Under förutsättning att det går att åstadkomma en tillräckligt förutsebar reglering med ett generellt skydd bör, med hänsyn till det anför-

da, enligt kommitténs mening den metoden väljas. I princip alla slags kränkningar ”på en viss nivå” bör sålunda omfattas.

Straff eller skadestånd?

1. I varje fall några av de integritetskränkningar som har nämnts under föregående rubrik är enligt kommitténs mening sådana att de i princip bör kunna bestraffas. Det gäller exempelvis spridning av mycket integritetskänsliga bilder. En kriminalisering innebär dock att det måste ställas högre krav på bestämmelsernas precision än om det rör sig om exempelvis en skadeståndsreglering. Kraven på rättssäkerhet är sålunda särskilt långtgående vid kriminalisering.

2. Att enbart belägga kränkningarna i fråga med skadestånd skulle vidare stämma illa med systematiken i svensk rätt i övrigt. På yttrandefrihetsrättens område gäller i dag en strikt parallellitet mellan straff och skadestånd; skadeståndsansvar fordrar alltså att yttrandet samtidigt är straffbart (se 11 kap. 1 § TF). En motsvarande parallellitet gäller enligt skadeståndslagen. Skadestånd för kränkning fordrar sålunda, enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen att det kränkande handlandet är brottsligt. I vissa andra sammanhang ställs visserligen inte något krav på straff för att en kränkning ska ge skadestånd. Det gäller exempelvis i fråga om diskriminering. Detta är dock undantag.

3. Straff bör sålunda införas för vissa allvarliga kränkningar av privatlivet. Men sådana kränkningar bör samtidigt medföra skadeståndsansvar gentemot den kränkte. Någon anledning att man inte skulle kunna ålägga skadeståndsansvar för straffbara kränkningar finns knappast.

Bestämmelsens utformning i övrigt

1. Det är nödvändigt att avgränsa kriminaliseringen och skadeståndsansvaret på ett sådant sätt att endast de allvarligaste kränkningarna omfat-

tas. Att en tidning berättar exempelvis att en offentlig person ska skiljas, har drabbats av sjukdom eller har dömts för brott bör aldrig kunna utgöra en sådan kränkning att straff eller skadestånd kan komma i fråga. Men som vi tidigare har sagt bör regleringen göras generell och sålunda omfatta i princip kränkningar i alla slags former under förutsättning att de är tillräckligt allvarliga.

2. Även mycket allvarliga kränkningar måste vara tillåtna i vissa sammanhang. Om det exempelvis bör vara otillåtet att sprida uppgiften att en person, vem som helst, har varit otrogen mot sin partner, bör detta normalt vara tillåtet om det handlar om en mycket känd person med stort inflytande. I det senare fallet får det anses försvarligt att berätta eftersom personens livsföring i vissa hänseenden är av allmänintresse.

3. Som har sagts tidigare måste ett yttrandefrihetsbrott motsvaras av ett brott enligt vanlig lag. Detta krav på allmän straffbarhet gäller genomgående i dag för tryck- och yttrandefrihetsbrott, och det finns inte någon anledning att avvika från denna grundprincip. Det säger sig självt att det är oförenligt med en stark yttrandefrihet om det är lättare att göra sig skyldig till brott genom grundlagsskyddade yttranden än genom motsvarande handlande utanför det grundlagsskyddade området.

4. Med de angivna utgångspunkterna kan en straffbestämmelse utformas enligt följande, varvid den kan tas in som en särskild paragraf i 5 kap. brottsbalken:

Den som grovt kränker någon annans privatliv döms för *kränkning av privatlivet* [alt. integritetskränkning] till böter eller fängelse i högst sex månader.

En kränkning enligt första stycket är inte brottslig om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

5. En motsvarande bestämmelse bör tas in i yttrandefrihetsgrundlagen enligt den form som där gäller för straffbestämmelser. Även skadestånd bör föreskrivas. Några särskilda skadeståndsbestämmelser behövs därvid inte. De allmänna bestämmelserna om skadestånd i 2 kap. 3 § skadeståndslagen resp. 11 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen kommer att omfatta även grova kränkningar av privatlivet.

9 Ett bättre skydd för privatlivet i medierna – alternativ 2

Kapitlet tänks få i princip samma disposition som i alt. 1 (dvs. det tänkta kap. 8). Även här skrivs endast övervägandena (avsnitt 9.6). Och även här är texten långt ifrån färdig. En eventuell slutlig text behöver vara längre och bl.a. behandla invändningarna och slutsatserna något mer omsorgsfullt.

9.1 Uppdraget m.m.

9.2 Gällande rätt

9.3 Europakonventionen och EU-rätten

9.4 Tidigare överväganden

9.5 Skyddet för privatlivet i vissa andra länder

9.6 Kommitténs överväganden

9.6.1 Skyddet för privatlivet bör stärkas i lagen

Vad talar för en förstärkning av skyddet?

Vad talar emot en sådan förstärkning?

Slutsatser

9.6.2 Bestämmelsernas utformning

Generella bestämmelser eller punktinsatser?

Straff eller skadestånd?

Bestämmelsernas utformning i övrigt

9.6 Kommitténs överväganden

9.6.1 Skyddet för privatlivet bör stärkas i lagen

Yttrandefrihetskommitténs bedömning: Lagens skydd för privatlivet bör stärkas. Det gäller även skyddet mot kränkningar i grundlagsskyddade medier. Anledningen är i första hand att vissa kränkningar som i dag är tillåtna bör kunna beivras, i andra hand att Sverige är folkrättsligt förpliktat genom Europakonventionen och EU-rätten att införa ett starkare skydd.

Vad talar för en förstärkning av skyddet?

[Väsentligen samma text här som i avsnitt 8.6.1.]

1. *Skyddet ibland dåligt, HD markerat detta* Som har framgått av genomgången av gällande rätt i avsnitt 8.2 är skyddet för privatlivet i vissa hänseenden svagt i svensk rätt. Integritetskränkningar kan förekomma som av de flesta torde anses så allvarliga att lagen borde skydda mot dem. Högsta domstolen har också vid ett par tillfällen markerat att domstolen anser det påkallat med en förstärkning av skyddet mot kränkningar av privatlivet (se NJA 1992 s. 594 och 2008 s. 946).

2. *Specifika bestämmelser finns* Bestämmelser till skydd för privatlivet finns på flera avgränsade områden (se närmare avsnitt 8.2 ovan). Exempel är det skydd mot *behandling av personuppgifter* som föreskrivs i personuppgiftslagen (1998:204), begränsningarna i rätten att registrera och lämna *kreditupplysningar* enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) och inskränkningarna i rätten att bedriva *telefonavlyssning* eller *signalspaning* enligt 23 kap. 18 § RB resp. lagen (2008:717) om signalspaning i försvarssunderrättsverksamhet. Andra exempel är brottsbalkens förbud mot *förtal* och *förolämpning* (BrB 5:1 resp. 5:3). Även bestämmelserna i brottsbalkens 4 kap. om *hemfridsbrott*, *olaga intrång*, *ofredande*, *olovlig*

avlyssning och dataintrång är exempel på kriminalisering av integritetskränkningar. På tryck- och yttrandefrihetsrättens område är det framför allt personuppgiftslagen och kreditupplysningslagen samt bestämmelserna om förtal, förolämpning och ofredande som är intressanta.

3. *Men ingen allmän bestämmelse finns och art. 8 duger inte* Någon mera allmän bestämmelse om skydd mot kränkningar av privatlivet finns dock inte. Visserligen föreskriver Europakonventionen ett sådant skydd i artikel 8, och konventionen är införlivad med svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionens bestämmelse är dock utan sanktion om man bortser från att staten kan drabbas av *skadeståndsansvar* för att inte ha tillhandahållit det skydd som konventionen fordrar. Enligt NJA 2008 s. 642 kan skadeståndsansvar för konventionskränkningar drabba även kommuner. Enskilda kan dock inte åläggas skadeståndsansvar direkt enligt konventionen (se NJA 2007 s. 747), och inte heller kan *straffansvar* åläggas för kränkningar som strider mot konventionens bestämmelse om skydd för privatlivet men som inte är straffbelagda enligt svensk strafflag.

4. *Exempel på kränkningar som inte kan beivras* Det nu sagda innebär att vissa ganska allvarliga kränkningar av privatlivet inte kan beivras. Som exempel kan nämnas att det i dag i princip är tillåtet för en man att fotografera en kvinna i en mycket intim situation och att göra bilderna tillgängliga på Internet (jfr rättsfallet NJA 2008 s. 946). Det gäller under förutsättning att beteendet inte utgör förtal eller ofredande, vilket det normalt inte gör. Ett annat exempel är att mobbning av en skolelev på Internet inte kan beivras straff- eller skadeståndsrättsligt så länge inte någon enskild person gör sig skyldig till ofredande, förtal eller brott mot personuppgiftslagen. Ytterligare exempel är att det är tillåtet att ge spridning på Internet åt i sjukvården sekretessbelagda uppgifter om att en person – känd eller okänd – har en mycket allvarlig sjukdom eller att fotografier som tagits i en privat miljö av en s.k. paparazzifotograf på en

kändis (angående det sistnämnda fallet jfr den s.k. Caroline-domen, se avsnitt 8.3 ovan).

5. *Problemet gäller inte minst det grundlagsskyddade området* De exempel som nu har nämnts gäller i första hand det icke grundlagsskyddade området, medan Yttrandefrihetskommitténs uppdrag gäller kränkningar av privatlivet på det område som skyddas av grundlagen. Genom kravet i grundlagen på s.k. dubbel täckning påverkas även vanlig lag, se nedan. Även på det grundlagsskyddade området kan allvarliga kränkningar förekomma utan att kunna beivras. I realiteten är sådana kränkningar många gånger allvarligare än de som ostraffat kan ske inom allmän lags tillämpningsområde. Det beror främst på, *dels* att ofredande eller brott mot PuL inte utgör yttrandefrihetsbrott och därför kan begås i grundlagsskyddade medier, *dels* att PuL gör undantag för yttranden som omfattas av TF och YGL. Ett exempel på en integritetskränkning som därför inte kan beivras är att någon på en webbplats med utgivningsbevis ger spridning åt obduktionsbilder på mördade barn. Ett annat exempel är att någon på en grundlagsskyddad webbplats lägger ut förhörsprotokoll som innehåller berättelser om grova sexuella övergrepp på ett namngivet barn. Och ett tredje exempel är att en radiokanal gör direktsända ”kränkingsprogram” och ringer upp privatpersoner för att exempelvis ställa frågor av intim karaktär. Vidare kan mobbning av skolelever ske i allvarligare form på grundlagsskyddade webbplatser än på icke grundlagsskyddade. Det beror på att mobbningen i sådana fall inte kan beivras även om den utgör ofredande. Detta brott är som tidigare sagts inte något yttrandefrihetsbrott.

6. *Förbud bör införas om sådana kränkningar förekommer och nackdelarna inte överväger* Flera av de kränkningar som nu har nämnts är sådana som enligt kommitténs mening i princip borde vara förbjudna i lagen. En särskild fråga är dock om ett förbud bör införas för det fall kränkningar i praktiken nästan aldrig förekommer. En annan fråga är om ett förbud medför sådana olägenheter eller problem att nackdelarna överväger.

7. *Europakonventionen ställer krav som svensk lag inte uppfyller* Till det nu sagda kommer att svensk rätt inte fullt ut uppfyller de krav som Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna ställer på lagstiftning till skydd för privatlivet (se avsnitt 8.3). Det innebär att Sverige kan komma att bryta mot konventionen. Detta sker så snart någons rätt till privatliv enligt konventionen kränks och kränkningen inte kan beivras. De flesta av de fall som har nämnts strax här ovan torde vara exempel på sådana potentiella kränkningar. De system för självreglering som finns för exempelvis pressen innebär visserligen att kränkningar sällan sker men utgör inte någon sådan reglering som fordras för att konventionens krav på skydd för privatlivet ska vara uppfyllda.

8. *Internet ökar risken för allvarliga kränkningar* Det är inte något tvivel om att medieutvecklingen på senare år har ökat risken för kränkningar av privatlivet och inneburit att de får mer långtgående konsekvenser än tidigare. Det finns åtskilliga exempel på allvarliga sårande uppgifter som görs tillgängliga via Internet genom publiceringar på webbplatser som t.ex. bloggar. Detta är något som bl.a. Datainspektionen har slagit larm om. När det gäller de webbplatser som ansökt och beviljats utgivningsbevis och därmed fått grundlagsskydd visar dock kommitténs genomgångar, se PM 60 och SOU 2008:14, att allvarliga kränkningar inte förekommer. Det kan tala emot en bestämmelse till skydd för privatlivet på det grundlagsskyddade området. Det kan dock ifrågasättas om den omständigheten att allvarliga kränkningar är ovanliga utgör ett tillräckligt argument mot att skydda privatlivet i de fall där sådana kränkningar faktiskt sker. Att det i sådana fall utgör ett brott mot Europakonventionen att kränkningen inte kan beivras står vidare klart.

9. *Vissa andra länder har ett bättre skydd* Som framgått i avsnitt 8.5 har bl.a. Danmark, Finland och Norge särskilda bestämmelser om ett generellt verkande skydd för privatlivet vilka även skyddar mot kränkningar i medierna. [Hur är det med våra kunskaper i frågan om andra

länder har sådana generellt verkande skyddsregler?] Detta kan i sig anses tala för att en sådan bestämmelse införs även i Sverige.

Vad talar emot en sådan förstärkning?

[Väsentligen samma text här som i 8.6.1.]

1. Varje förstärkning av skyddet för privatlivet i medierna innebär en inskränkning i yttrandefriheten. Oavsett hur bestämmelsen utformas medför den att exempelvis journalister, konstnärer och författare måste tänka sig för en extra gång om de avser att exempelvis berätta något om eller avbilda en enskild person. Hotet att den ansvarige kan drabbas av straff och/eller skadestånd kan göra att den som annars skulle ha skrivit, sagt eller producerat något avstår från det. Om detta innebär en reell begränsning i den fria åsikts- eller opinionsbildningen är det allvarligt.

2. I centrum för intresset när det gäller frågan om åtgärder mot kränkningar av privatlivet står den s.k. skvallerpressen. Om en reglering innebär att möjligheterna minskar väsentligt att rapportera om exempelvis kändisars kärleksförhållanden och deras privata misslyckanden lägger lagen hinder i vägen för en bransch som i dag åtnjuter stort intresse bland stora delar av allmänheten och har en omfattande marknad. Detta vore en alltför långtgående effekt av en reglering.

3. Oavsett hur bestämmelser om skydd för privatlivet utformas kommer rekviriten att bli suddiga i konturerna, vilket medför tillämpningsproblem och svårigheter när det gäller förutsebarheten och rättssäkerheten i övrigt. Vad som är en "allvarlig kränkning av privatlivet" eller en "grov kränkning som medför betydande skada" är inte lätt att veta, och särskilt i början kommer osäkerheten att bli betydande.

4. I realiteten är allvarliga kränkningar av privatlivet ovanliga. Det gäller särskilt på det grundlagsskyddade området, något som visas av kommitténs genomgång av de webbplatser som har utgivningsbevis och därmed grundlagsskydd. Det kan ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl att genomföra en svårtillämpad reglering, som därtill medför betydande

nackdelar för särskilt mediernas frihet, utan att tydliga behov har visat sig finnas.

5. Visserligen torde det kunna inträffa fall där det visar sig att de svenska reglerna inte fullt ut uppfyller Europakonventionens och EU-rättens krav. Man måste dock fråga sig om det finns tillräcklig anledning att täppa igen alla möjliga luckor innan Europadomstolen har slagit fast att de finns. Det kan hävdas att en förskjutning i balansen mellan yttrandefrihet och skydd för privatlivet inte bör genomföras utan att den svenske lagstiftaren har funnit skäl för den efter egna och självständiga bedömningar. Till detta kommer att det finns vissa möjligheter att Europadomstolen inom inte alltför lång tid kommer att inta en mer balanse-rad position när det gäller förhållandet mellan yttrandefrihet och skydd för privatlivet än som visar sig t.ex. genom den s.k. Caroline-domen (se avsnitt 8.3).

Slutsatser

[I allt väsentligt samma text här som i avsnitt 8.6.1.]

1. Enligt kommitténs mening står det klart att det kan förekomma kränkningar av privatlivet som inte bör tolereras men som inte kan beivras i dag. Sådana kränkningar är visserligen inte vanliga, särskilt inte i de grundlagsskyddade medierna. Men detta kan inte anses vara ett tillräckligt argument för att inte lagstifta mot allvarliga kränkningar som faktiskt kan ske i skydd av grundlagen.

2. Inte heller är den omständigheten att en bestämmelse blir svårtillämpad och dess tolkning svår att förutse ett tillräckligt argument emot lagstiftning. Större eller mindre svårigheter i tillämpningen och därmed förutsebarheten uppkommer med alla nya bestämmelser. Det gäller för lagstiftaren att utforma bestämmelsen och den tillhörande författningskommentaren på ett sådant sätt att svårigheterna minimeras.

3. Det viktigaste argumentet mot en förstärkt reglering till skydd för privatlivet är den inskränkning i yttrandefriheten som detta innebär. En

eventuell ny bestämmelse får inte medföra någon begränsning av betydelse i den fria åsikts- och opinionsbildningen, inte heller någon reellt betydelsefull inskränkning i den fria informationsspridningen.

4. Det står klart att det kan uppkomma många situationer där svensk rätt visar sig inte stå i överensstämmelse med Europakonventionen och EU-rätten. Några sådana förändringar i Europadomstolens praxis att denna situation ändras på något betydande sätt kan inte förväntas. Det bör i det läget enligt kommitténs mening knappast komma i fråga att ändå avstå från att anpassa svensk rätt till konventionen.

4. Kommitténs slutsatser är att en bestämmelse om förstärkt skydd för privatlivet bör införas men att den bör utformas på ett sådant sätt att den inte inskränker yttrandefriheten på något betydelsefullt sätt och så att den, tillsammans med författningskommentaren, minimerar tillämpningsproblemen och därmed svårigheterna att förutse rättstillämpningen.

9.6.2 Bestämmelsernas utformning

Yttrandefrihetskommitténs förslag: I den nya yttrandefrihetsgrundlagen ska införas en bestämmelse som straffbelägger spridningen av vissa uppgifter om annans privata angelägenheter. Straff inträder för den som lämnar sådana uppgifter om de genom sitt innehåll, den omfattning i vilken de blivit spridda eller på annat sätt är ägnade att medföra allvarlig skada eller stort lidande. En motsvarande bestämmelse ska införas i brottsbalken.

Generella bestämmelser eller punktinsatser?

1. Frågan är då hur en bestämmelse om skydd för privatlivet bör utformas. Och en första fråga är därvid om den bör ge ett generellt skydd eller inriktas på vissa särskilt viktiga situationer. Det som främst talar för det senare är att en sådan reglering i princip ger bättre förutsebarhet, då den

kan göras mer specifik och konkret. Man skulle med en sådan inriktning kunna nöja sig med att reglera t.ex. olovlig fotografering (jfr Integritets- skyddskommitténs förslag i SOU 2008:3) och spridning av särskilt känsliga uppgifter.

2. Till de situationer som en bestämmelse bör omfatta hör enligt kommitténs mening

- olovlig fotografering i mycket integritetskänsliga situationer
- spridning av sådana bilder
- spridning av andra mycket integritetskänsliga bilder, såsom på mördade barn
- spridning av mycket integritetskänsliga uppgifter, såsom förhör med barn om sexuella övergrepp
- kränkningar som innebär allvarlig mobbning utan att vara förtal
- kränkningar i form av direktsändningar av telefonsamtal med oönskade frågor av exempelvis intim karaktär.

3. En genomgång av de nu nämnda exemplen ger vid handen att mycket talar för att det i praktiken är tillräckligt att förbjuda kränkningar i form av dels olovlig fotografering, dels spridning av vissa uppgifter. Alla exemplen avser någon av dessa former. Till detta kommer att kränkningar inom yttrandefrihetsgrundlagens område genomgående avser yttrandet som sprids till allmänheten. Detta talar för att en reglering inom det grundlagsskyddade området inskränks till att avse uppgiftslämnande. I övrigt kan i så fall regleringsbehovet tillgodoses genom att Integritets- skyddskommitténs förslag om olovlig fotografering genomförs (SOU 2008:3).

4. Emellertid kan det utan tvivel förekomma allvarliga kränkningar av privatlivet som är av annat slag. Ett sådant exempel är att någon tittar in genom ett fönster hos någon annan utan att fotografera, kanske med kikare och kanske i någon särskilt känslig situation. Ett annat är att en person tecknar av någon annan, eller konstruerar en bild av denne, i exempelvis en intim situation och sprider teckningarna eller bilderna. Ett tredje exempel är att någon lägger uppenbart lögnaktiga och kränkande

ord i någon annans mun för att trakassera denne, ett fjärde att det uttalas en mängd små elakheter om någon på exempelvis Internet utan att det alltid handlar om uppgiftslämnande.

5. Det avgörande för om en kränkning ska tolereras eller inte bör i princip vara hur allvarlig den sammantaget är. Det är sålunda mindre lyckligt om en kränkning i form av uppgiftslämnande kan bestraffas medan en allvarlig kränkning i någon annan form lämnas fri. Denna principiella synpunkt talar med viss styrka för en generell reglering. Härför talar också den besläktade omständigheten att man annars i rättstillämpningen tvingas att tolka begrepp som ”lämna uppgifter” eller ”fotografera”, fastän det i princip är irrelevant för såväl den kränkte som gärningsmannen om det rör sig om en sådan form av kränkning eller inte.

6. En omständighet som talar för en generell bestämmelse är också att artikel 8 i Europakonventionen är av det slaget. Det innebär att konventionens krav på de nationella regleringarna omfattar alla slags kränkningar av privatlivet. Det riskeras att svensk rätt fortsätter att vara i konflikt med konventionen om inte skyddet utformas på ett sätt som omfattar i princip alla kränkningar som är ”tillräckligt allvarliga”.

7. Under förutsättning att det gick att åstadkomma en tillräckligt förutsebar reglering med ett generellt skydd borde, med hänsyn till det anförda, den metoden väljas. Emellertid blir en sådan reglering påtagligt oprecis. Det får bl.a. mycket stor betydelse vad som läggs i begreppet ”kränkning” och vad som bedöms ”tillräckligt allvarligt”. Sammantaget synes det därför vara att föredra att regleringen inriktas på de fall där bestämmelser verkligen behövs.

Straff eller skadestånd?

1. I varje fall några av de integritetskränkningar som har nämnts under föregående rubrik är enligt kommitténs mening sådana att de i princip bör kunna bestraffas. Det gäller exempelvis spridning av mycket integritetskänsliga bilder. En kriminalisering innebär dock att det måste ställas

högre krav på bestämmelsernas precision än om det rör sig om exempelvis en skadeståndsreglering. Kraven på rättssäkerhet är sålunda särskilt långtgående vid kriminalisering.

2. Att enbart belägga kränkningarna i fråga med skadestånd skulle vidare stämma illa med systematiken i svensk rätt i övrigt. På yttrandefrihetsrättens område gäller i dag en strikt parallellitet mellan straff och skadestånd; skadeståndsansvar fordrar alltså att yttrandet samtidigt är straffbart (se 11 kap. 1 § TF). En motsvarande parallellitet gäller enligt skadeståndslagen. Skadestånd för kränkning fordrar sålunda, enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen att det kränkande handlandet är brottsligt. I vissa andra sammanhang ställs visserligen inte något krav på straff för att en kränkning ska ge skadestånd. Det gäller exempelvis i fråga om diskriminering. Detta är dock undantag.

3. Straff bör sålunda införas för vissa allvarliga kränkningar av privatlivet. Men sådana kränkningar bör samtidigt medföra skadeståndsansvar gentemot den kränkte. Någon anledning att man inte skulle kunna ålägga skadeståndsansvar för straffbara kränkningar finns knappast.

Bestämmelsernas utformning i övrigt

1. Det är nödvändigt att avgränsa kriminaliseringen och skadeståndsansvaret på ett sådant sätt att endast de allvarligaste kränkningarna omfattas. Att en tidning berättar exempelvis att en offentlig person ska skiljas, har drabbats av sjukdom eller har dömts för brott bör aldrig kunna utgöra en sådan kränkning att straff eller skadestånd kommer i fråga. Det betyder att en straffbestämmelse måste begränsas. Det sker lämpligen med hänvisning till att skadan eller lidandet måste nå en viss kvalificerad nivå.

2. Även mycket allvarliga kränkningar måste vara tillåtna i vissa sammanhang. Om det exempelvis bör vara otillåtet att sprida uppgiften att en person, vem som helst, har varit otrogen mot sin partner, bör detta normalt vara tillåtet om det handlar om en mycket känd person med

stort inflytande. I det senare fallet får det anses försvarligt att berätta eftersom personens livsföring i vissa hänseenden är av allmänintresse.

3. Som har sagts tidigare måste ett yttrandefrihetsbrott motsvaras av ett brott enligt vanlig lag. Detta krav på allmän straffbarhet gäller genomgående i dag för tryck- och yttrandefrihetsbrott, och det finns inte någon anledning att avvika från denna grundprincip. Det säger sig självt att det är oförenligt med en stark yttrandefrihet om det är lättare att göra sig skyldig till brott genom grundlagsskyddade yttranden än genom motsvarande handlande utanför det grundlagsskyddade området.

4. Med de angivna utgångspunkterna kan en straffbestämmelse utformas enligt följande, varvid den kan tas in som en särskild paragraf i 5 kap. brottsbalken:

Den som om någon 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.

En kränkning enligt första stycket är inte brottslig om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

5. En motsvarande bestämmelse bör tas in i yttrandefrihetsgrundlagen enligt den form som där gäller för straffbestämmelser. Även skadestånd bör föreskrivas. Några särskilda skadeståndsbestämmelser behövs därvid inte. De allmänna bestämmelserna om skadestånd i 2 kap. 3 § skadeståndslagen resp. 11 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen kommer att omfatta även de nu berörda kränkningarna av privatlivet.

Författningskommentar – alternativ 1

Förslaget till [bestämmelse i en ny yttrandefrihetsgrundlag]

7 kap.

2 §

...

16. *kränkning av privatlivet*, varigenom någon grovt kränker någon annans privatliv utan att det är försvarligt;

1. I punkt 16 finns en ny straffbestämmelse avseende *kränkning av privatlivet*. Den motsvaras av en ny bestämmelse i 5 kap. 3 a § brottsbalken. Här hänvisas i största delarna till författningskommentaren till den bestämmelsen. Avsikten är att bestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen ska tolkas och tillämpas på väsentligen samma sätt som bestämmelsen i brottsbalken.

2. Vid tillämpningen av straffbestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen måste dock särskild hänsyn tas till yttrandefriheten. Detta framgår uttryckligen av den s.k. instruktionen i 1 kap. 10 §, där det sägs att den som ska döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att grundlagen efterlevs ”bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, se mer till syftet än till framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla”.

3. Instruktionen innebär att yttrandefriheten och dess betydelse måste beaktas när straffbestämmelsen i grundlagen ska tolkas och tillämpas. I vissa särskilda fall innebär detta att ett handlande som bedöms straffbart enligt brottsbalken går fritt vid en bedömning enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Ett exempel kan vara att en uppgift om ett statsråds kärleksförhållanden eller handlingar under inflytande av psykisk sjukdom är tillåten att lämna i ett grundlagsskyddat medium men möjligen straffbar på en ”skvallerblogg” utan ansvarig utgivare.

4. Straffbestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen omfattar självfallet bara yttranden, och sådana yttranden som omfattas av yttrandefrihets-

grundlagen, medan bestämmelsen i brottsbalken omfattar alla slags grova kränkningar som inte är försvarliga.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

5 kap.

3 a §

Den som grovt kränker någon annans privatliv döms för *kränkning av privatlivet* [alt. *integritetskränkning*] till böter eller fängelse i högst sex månader.

En kränkning enligt första stycket är inte brottslig om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

1. I 5 kap. 3 a § införs en ny bestämmelse som i *första stycket* straffbelägger grova kränkningar av privatlivet. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 7 kap. 2 § 16 yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen i brottsbalken har dock ett betydligt mer omfattande tillämpningsområde och inrymmer alla slags grova kränkningar som inte är försvarliga, sålunda inte bara – som i yttrandefrihetsgrundlagen – grovt kränkande yttranden.

2. I *första stycket* finns de grundläggande brottsrekvisiten. Brottet kränkning av privatlivet förutsätter sålunda att någon *kränks*, att kränkningen är *grov* och att den avser *någon annans privatliv*.

3. Med en *kränkning* avses en handling, ett yttrande eller något annat dylikt som sårar eller förödmjukar. Det är sålunda normalt inte fråga om någon kränkning i bestämmelsens mening om det som sker är exempelvis en normal tillrättavisning, undervisning, information eller retsamheter. Inte heller kan det i sig ses som en kränkning om någon t.ex. utsätts för ett skämt, en utmaning eller kritik. Sådana företeelser kan dock innebära kränkningar om de innehåller sårande inslag. Det avgörande är om handlingen eller yttrandet objektivt sett är att uppfatta som kränkande, sålunda inte i vad mån den som utsätts själv känner sig kränkt.

4. Oftast får rekvisitet kränkt inte någon självständig betydelse. Det beror på att endast *grova* kränkningar är brottsliga och att det är detta krav som i praktiken nästan alltid kommer att bli avgörande för om ett

brott ska anses föreligga. Avsikten är att en kränkning ska kunna anses grov enbart om den är ägnad att allvarligt skada, såra, förödmjuka eller generera den som utsätts. I princip ska därvid bedömningen ske utifrån objektiva kriterier, men viss betydelse kan också tillmätas den omständigheten att den som kränker är medveten om den kränktes känslighet.

5. Normalt sett torde en kränkning få anses grov exempelvis när nakenbilder på en person mot dennes vilja sprids på Internet, när någon mobbas allvarligt och långvarigt, när bilder på mördade barn sprids och när förhör med ett barn om sexuella övergrepp publiceras. Däremot är det normalt inte någon grov kränkning om det sprids elakheter om någon vid enstaka tillfällen, om privata men inte påtagligt känsliga bilder läggs ut på Internet eller om någon jagas intensivt med frågor under en begränsad tid.

6. Huruvida en kränkning är grov eller inte kan bero på vem det är som utsätts. En offentlig person får sålunda stå ut med betydligt mer än en vanlig privatperson. Särskilt personer med mycket stort inflytande i samhället eller som annars är mycket kända får normalt finna sig i en hårdhänt bevakning med exempelvis avslöjanden som för personen kan kännas både förödmjukande och generande. Det är endast undantagsvis som kränkningar riktade mot sådana personer är att bedöma som grova i bestämmelsens mening.

7. För att vara brottslig ska den grova kränkningen avse en persons *privatliv*. Kränkningar som avser yrkeslivet, föreningsengagemang, idrottsutövning m.m. är sålunda undantagna.

8. Vid bedömningen av vad som är en straffbar kränkning ska hänsyn tas till Europadomstolens tillämpning av artikel 8 i Europakonventionen om skydd för privatlivet. En kränkning som föranleder skadeståndsansvar för staten om den inte kan beivras bör normalt anses grov och sålunda straffbar.

9. Kränkningar som utgör förtal (BrB 5 kap. 1 §) eller förolämpning (5 kap. 3 §) ska inte samtidigt straffas enligt 5 kap. 3 a §. Det sammanhänger med att dessa brott är mer specifika än kränkningsbrottet i den

nu förevarande bestämmelsen. [Finns i övrigt någon allmän regel att hänvisa till för detta? Kan man ha högre straffmaximum för ett brott som i nu angivet hänseende är sekundärt i förhållande till ett annat?]

9. Straffet för det nya brottet är böter eller fängelse i högst sex månader. För förtal och förolämpning kan dömas till böter enbart, medan det för grovt förtal är föreskrivet böter eller fängelse i högst två år. Det har bedömts att brottsliga kränkningar enligt 3 a § ibland kan vara så allvarliga att det är motiverat med fängelse i straffskalan.

10. Enligt *andra stycket* är en grov kränkning inte straffbar om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig. Härmed avses framför allt sådana fall där påtagligt kränkande uppgifter publiceras om en person som är mycket känd eller har ett omfattande ansvar och därför utgör ett föredöme eller en förebild för många eller av annan anledning är omgiven av ett stort allmänt intresse. Det är givet att uppgifter om kända och inflytelserika personer ofta har betydligt större allmänintresse än uppgifter om vanliga privatpersoner. I försvarlighetsrekvisitet ligger sålunda i princip att det kränkande handlandet ska vara motiverat av ett allmänintresse kring personen i fråga.

11. Myndigheter och domstolar måste ta hänsyn till den omständigheten att det rör sig om en straffbestämmelse med relativt oklara konturer. Fällande dom bör därför komma i fråga bara i klara fall.

Författningskommentar – alternativ 2

Förslaget till [bestämmelse i nya yttrandefrihetsgrundlagen]

7 kap.

2 §

...

16. *kränkning av privatlivets fred*, varigenom någon om någon 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, om det inte ändå var försvarligt att lämna uppgiften;

1. I punkt 16 finns en ny straffbestämmelse avseende *kränkning av privatlivets fred*. Den motsvaras av en ny bestämmelse i 5 kap. 3 a § brottsbalken. Här hänvisas i största delarna till författningskommentaren till den bestämmelsen. Avsikten är att bestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen ska tolkas och tillämpas på väsentligen samma sätt som bestämmelsen i brottsbalken.

2. Vid tillämpningen av straffbestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen måste dock särskild hänsyn tas till yttrandefriheten. Detta framgår uttryckligen av den s.k. instruktionen i 1 kap. 10 §, där det sägs att den som ska döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att grundlagen efterlevs ”bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, se mer till syftet än till framställningssättet och vid tveksamhet hellre fria än fälla”.

3. Instruktionen innebär att yttrandefriheten och dess betydelse måste beaktas när straffbestämmelsen i grundlagen ska tolkas och tillämpas. I vissa särskilda fall innebär detta att ett handlande som bedöms straffbart enligt brottsbalken går fritt vid en bedömning enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Ett exempel kan vara att en uppgift om ett statsråds kärleksförhållanden eller handlingar under inflytande av psykisk sjukdom är tillåten att lämna i ett grundlagsskyddat medium men möjligen straffbar på en ”skvallerblogg” utan ansvarig utgivare.

4. Straffbestämmelsen i yttrandefrihetsgrundlagen omfattar självfallet bara yttranden, därtill bara sådana yttranden som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen i brottsbalken omfattar allt slags uppgiftslämnande om någons privatliv som orsakar de skador eller det lidande som sägs i bestämmelsen.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

5 kap.

3 a §

Den som om någon 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.

En kränkning enligt första stycket är inte brottslig om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig.

1. I 5 kap. 3 a § införs en ny bestämmelse som i *första stycket* straffbelägger allvarliga kränkningar av privatlivets fred. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 7 kap. 2 § 16 yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelsen har i huvudsak samma tillämpningsområde här som i yttrandefrihetsgrundlagen, då den enbart avser uppgiftslämnande. Skillnaden är att det i brottsbalken handlar om sådant uppgiftslämnande som inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen, främst sådant som inte använder sig av något massmedium.

2. I första stycket finns de grundläggande brottsrekvisiten. Brottet kränkning av privatlivets fred förutsätter sålunda att det lämnas en *uppgift* och att denna är ägnad att medföra *allvarlig skada eller stort lidande*. Den ska vidare avse *någon annans privata angelägenheter*.

3. Med en *uppgift* avses detsamma som i förtalsparagrafen, 5 kap. 1 § brottsbalken. Det ska sålunda röra sig om faktaförhållanden, inte om värderingar. En bild kan rymma uppgifter och därmed omfattas av rekvisitet, men bilden som sådan är inte någon uppgift. Att en person visas t.ex. naken på Internet kan inte i sig ses som en uppgift om personen.

Däremot är allt som bilden säger om personen uppgifter som i vissa hänseenden kan vara kränkande.

4. Oftast får dock rekviset uppgift inte någon självständig betydelse. Det beror på att uppgiften måste medföra *allvarlig skada eller stort lidande* för att det ska kunna vara fråga om ett brott. Härmed avses inget annat än det som normalt läggs i dessa uttryck. En skada är normalt allvarlig, eller lidandet stort, om uppgiften är djupt kränkande. Avsikten är att en kränkning ska anses brottslig om den är ägnad att allvarligt skada, såra, förödmjuka eller generera den som utsätts. I princip ska därvid bedömningen ske utifrån objektiva kriterier, men viss betydelse kan också tillmätas den omständigheten att den som kränker är medveten om den kränktes känslighet.

5. Normalt sett torde allvarlig skada eller stort lidande uppkomma exempelvis när nakenbilder på en person mot dennes vilja sprids på Internet, när någon mobbas allvarligt och långvarigt, när bilder på mördade barn sprids och när förhör med ett barn om sexuella övergrepp publiceras. Däremot är normalt dessa rekvisit inte uppfyllda om det sprids elakheter om någon vid enstaka tillfällen, om privata men inte påtagligt känsliga bilder läggs ut på Internet eller om någon jagas intensivt med frågor under en begränsad tid.

6. Huruvida en kränkning ska anses orsaka allvarlig skada eller stort lidande kan bero på vem det är som utsätts. En offentlig person får sålunda stå ut med betydligt mer än en vanlig privatperson. Särskilt personer med mycket stort inflytande i samhället eller som annars är mycket kända får normalt finna sig i en hårdhänt bevakning med exempelvis avslöjanden som för personen kan kännas både förödmjukande och generande, men utan att kravet på allvarlig skada eller stort lidande är uppfyllt. Det är endast undantagsvis som kränkningar riktade mot sådana personer är att bedöma som brott.

7. För att vara brottslig ska uppgiften vidare avse en persons *privata angelägenheter*. Uppgifter som avser yrkeslivet, föreningsengagemang, idrottsutövning m.m. är sålunda undantagna.

8. Vid bedömningen av vad som är en straffbar kränkning ska hänsyn tas till Europadomstolens tillämpning av artikel 8 i Europakonventionen om skydd för privatlivet. En kränkning som föranleder skadeståndsansvar för staten om den inte kan beivras bör normalt anses orsaka allvarlig skada eller stort lidande och sålunda anses straffbar.

9. Kränkningar som utgör förtal (BrB 5 kap. 1 §) eller förolämpning (5 kap. 3 §) ska inte samtidigt straffas enligt 5 kap. 3 a §. Det sammanhänger med att dessa brott är mer specifika än brottet kränkning av privatlivets fred. [Det kan diskuteras om detta stämmer. Över huvud taget är det ganska svårt att dra upp goda gränser mellan förtalsbrottet och integritetsbrottet.]

9. Straffet för det nya brottet är böter eller fängelse i högst sex månader. För förtal och förolämpning kan dömas till böter enbart, medan det för grovt förtal är föreskrivet böter eller fängelse i högst två år. Det har bedömts att brottsliga kränkningar enligt 3 a § ibland kan vara så allvarliga att det är motiverat med fängelse i straffskalan.

10. Enligt *andra stycket* är en kränkning av privatlivets fred inte straffbar om den med hänsyn till omständigheterna var försvarlig. Härmed avses framför allt sådana fall där påtagligt kränkande uppgifter publiceras om en person som är mycket känd eller har ett omfattande ansvar och därför utgör ett föredöme eller en förebild för många eller av annan anledning är omgiven av ett stort allmänintresse. Det är givet att uppgifter om kända och inflytelserika personer ofta har betydligt större allmänintresse än uppgifter om vanliga privatpersoner. I försvarlighetsrequisitet ligger sålunda i princip att det kränkande handlandet ska vara motiverat av ett allmänintresse kring personen i fråga.

11. Myndigheter och domstolar måste ta hänsyn till den omständigheten att det rör sig om en straffbestämmelse med relativt oklara konturer. Fällande dom bör därför komma i fråga bara i klara fall.