

# Sammanfattning

## Det huvudsakliga innehållet i betänkandet

Det viktigaste som Yttrandefrihetskommittén föreslår i detta delbetänkande är

- att s.k. digital bio och annan offentlig uppspelning ur databaser ska omfattas av grundlagsskyddet i YGL,
- att det ska bli möjligt att i lag ställa krav på viss anpassning av TV-sändningar i kabel till personer med funktionshinder,
- att det ska bli brottsligt att ingripa med repressalier mot den som använder sig av sin meddelarfrihet även om ingripandet inte sker ”vid myndighetsutövning”; det innebär en betydelsefull förstärkning av meddelarskyddet framför allt i kommuner och kommunala bolag.

I övrigt innebär kommitténs förslag en smärre utvidgning samt förtydliganden av grundlagsskyddet i enlighet med vad lagstiftaren redan tidigare får anses ha avsett.

Kommittén anser att det inte nu bör införas några bestämmelser om grundlagsskydd för det som benämns ”e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll”, inte heller en s.k. stencilregel för att förtydliga tillämpningsområdet för YGL när det gäller videoband, cd-skivor och andra s.k. tekniska upptagningar. För närvarande behövs inte heller någon ändring av reglerna om utgivningsbevis för databaser för att förstärka integritetsskyddet på yttrandefrihetens bekostnad.

Frågan om integritetsskydd ska kommittén återkomma till i nästa etapp av arbetet, då huvuduppgiften för kommittén annars är att överväga om det går att hitta en ny teknikoberoende regleringsmodell som ger ett tillräckligt starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten.

## Uppdraget m.m.

Den 30 april 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Beredningen hade ett brett uppdrag att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt att utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Beredningen lämnade två delbetänkanden: "Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor m.m.", SOU 2004:114, och debattbetänkandet "Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt", SOU 2006:96.

Den 16 maj 2008 ombildades beredningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté som antog namnet Yttrandefrihetskommittén. Kommittén ska fullgöra dels de uppgifter som kvarstår enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tidigare direktiv, dels uppgifter enligt nya direktiv. Kommitténs arbete är uppdelat i två etapper. Arbetet under etapp 1 omfattar förslag till grundlagsändringar inför valet 2010 och redovisas i detta delbetänkande.

Etapp 2 av Yttrandefrihetskommitténs arbete omfattar bl.a. fortsatt övervägande av frågan om man i längden bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten. Arbetet i denna del ska redovisas senast den 20 december 2011.

## 1 Det gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet

Friheten att yttra sig i tryckta och vissa därmed jämställda skrifter skyddas särskilt i tryckfrihetsförordningen (TF) och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, t.ex. vissa databaser, samt s.k. tekniska upptagningar skyddas särskilt i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

YGL tillkom efter förebild av TF och bygger på samma grundläggande principer, nämligen

- etableringsfrihet,
- förbud mot censur och hindrande åtgärder,
- ensamansvar med meddelarskydd,
- särskild brottskatalog och

- särskild rättegångsordning.

Det detaljerade skydd för yttrandefriheten på grundlagsnivå som TF och YGL ger är unikt internationellt sett. Det ger yttrandefriheten, till den del den utövas i medier som omfattas av TF eller YGL, ett stabilt skydd eftersom ändring av reglerna kräver två lika lydande beslut med riksdagsval emellan.

För att TF och YGL ska vara tillämpliga måste vissa formella, materiella och territoriella krav vara uppfyllda. De formella kraven avser den använda kommunikationstekniken och spridningen till allmänheten, med bortseende från innehållet. Det är de krav som avser kommunikationstekniken som kan sägas göra grundlagsskyddet teknik- eller medieberoende. De materiella kraven tar sikte på om innehållet i yttrandet kan anses ha med yttrandefriheten att göra eller inte. Bedrägeri och liknande anses t.ex. inte falla in under grundlagsskyddet. De territoriella kraven avser anknytningen till Sverige.

Grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten har en lång historia och stark förankring i Sverige. Den första tryckfrihetsförordningen trädde i kraft redan år 1766. Flera av de principer som ligger till grund för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet infördes då. Den nu gällande tryckfrihetsförordningen trädde i kraft år 1950, YGL år 1992.

## **2 Integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet**

Yttrandefrihetskommittén har haft i uppdrag att analysera om det frivilliga grundlagsskyddet genom utgivningsbevis för andra än massmedieföretags databaser kan komma i konflikt med bestämmelser med syfte att skydda den personliga integriteten. Vid behov skulle lagändringar föreslås. Kommittén tolkar uppdraget så att det som ska analyseras är om publicering i databaser med frivilligt grundlagsskydd kan komma i konflikt med bestämmelser med syfte att skydda mot intrång i privatlivet, personligheten och den privata ekonomin. Sådana bestämmelser finns främst i EU:s data-skyddsdirektiv och personuppgiftslagen (PuL). Men även andra regler kan aktualiseras, t.ex. straffbestämmelserna angående förtal och förolämpning och reglerna i kreditupplysningslagen (KuL).

*Behövs ändrad lagstiftning?*

Det gäller ett mindre omfattande skydd för den personliga integriteten när grundlagsskyddet enligt TF eller YGL är tillämpligt, t.ex. på grund av att utgivningsbevis gäller för en databas. Detta är resultatet av den principiella avvägning som hittills har gjorts i lagstiftningen mellan intresset av skydd för yttrandefriheten och intresset av skydd för den personliga integriteten.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen och Yttrandefrihetskommittén har studerat innehållet i samtliga databaser som hade frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis fram till den 2 september 2008. Vad som kan bedömas utgöra integritetskränkningar upptäcktes i fyra procent av databaserna. I sex av fallen bedömdes kränkningarna utgöra förtal genom ett fåtal yttranden och/eller bilder. Resterande kränkningar bestod i vad som kan anses utgöra brott mot PuL eller KuL, främst i databaser med kreditupplysningsverksamhet eller liknande verksamhet med utlämning av uppgifter ur register. Kommitténs bestämda intryck är att databasverksamheten i allt väsentligt bedrivs på ett seriöst och ansvars-kännande sätt och att innehållet i databaserna till helt övervägande del utgör värdefulla bidrag till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Det finns inte nu anledning att inta någon annan ståndpunkt än lagstiftaren hittills har gjort i frågan om det frivilliga grundlagsskyddets förenlighet med dataskyddsdirektivet, eller att göra någon väsentligt annorlunda avvägning mellan yttrandefrihetsintresset och integritetsskyddsintresset än den som hittills har gjorts i lagstiftningen. Ändrad lagstiftning behövs alltså inte. I nästa etapp återkommer Yttrandefrihetskommittén, enligt sina direktiv, till frågan om integritetsskyddet allmänt sett behöver förstärkas på grundlagsområdet.

### 3 Förtydligande av databasregeln och webbsändningsregeln

*Omfattas en redaktion för en stencilerad eller på liknande sätt mångfaldigad skrift av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln?*

Även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt mångfaldigade periodiska skrifter bör omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln (1 kap. 9 § YGL). Detta åstadkoms genom att ordet ”tryckt” tas bort ur databasregelns första mening.

#### *Webbsändningsregeln*

Lydelsen av YGL:s regel om webbsändningar i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen ska justeras så att det klargörs, dels att det som faller in under regeln är tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som består i direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer (alltså inte mottagaren), dels att omodererade chatsidor faller utanför regeln och därmed utanför grundlagsskyddet. I databasregeln ska en ändring göras som undantar de webbsändningar som faller in under 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL från tillämpningsområdet.

### 4 En stencilregel för tekniska upptagningar?

När ursprungsuppgifter saknas på en teknisk upptagning är det ofta svårt att avgöra om YGL är tillämplig eller inte. En regel som innebär att det direkt av själva den tekniska upptagningen framgår om grundlagsskydd föreligger eller inte – en s.k. stencilregel efter mönster av TF – skulle vara ett enkelt sätt att avgöra YGL:s tillämplighet.

Yttrandefrihetskommittén anser att det i och för sig är möjligt att införa en stencilregel för tekniska upptagningar med en lydelse som sedan tidigare har föreslagits av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Effektiviteten hos en sådan regel blir dock allvarligt nedsatt på grund av att äldre regler alltså måste gälla för upptagningar som har lämnats ut för spridning innan den nya regeln trädde i kraft. Detta problem kommer troligen att vara under flera år. Med

hänsyn härtill, och till att Yttrandefrihetskommittén under nästa etapp av sitt arbete har att pröva om grundlagens tillämpningsområde ska regleras på annat sätt, anser kommittén att det inte finns tillräckliga skäl att nu införa en stencilregel.

## 5 Grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas

Med digital bio menas här att den film som ska visas distribueras till biografen via bredband, satellit eller på en minihårddisk i stället för på traditionella rullar av celluloidfilm, och att biografvisningen sker genom att filmen spelas upp från en server hos biografen eller filmbolaget och visas via projektor. Det är alltså fråga om en offentlig uppspelning ur en databas. Sådan uppspelning kan även avse annat innehåll än rörliga bilder, t.ex. musik.

Yttrandefrihetskommittén har i uppdrag att föreslå de ändringar som krävs för att digital bio ska omfattas av grundlagsskydd.

Om digital bio förs in under YGL:s tillämpningsområde gäller förbudet mot censur och hindrande åtgärder för sådan bio. Enligt direktiven ska kommittén lämna förslag till de ändringar som behövs för att även digital bio ska kunna förhandsgranskas.

Yttrandefrihetskommitténs föreslår att det i 1 kap. 9 § första stycket YGL införs en ny punkt 3 som ger grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en sådan databas som avses i regeln. Sådana massmedieföretag som anges i 1 kap. 9 § första stycket YGL får då automatiskt grundlagsskydd för sådan verksamhet. Andra aktörer får grundlagsskydd genom utgivningsbevis enligt andra stycket i samma paragraf. När det är fråga om offentlig uppspelning ur en databas avser grundlagsskyddet uppspelningen i sig och inte databasen. Utgivarens ansvar är därmed även begränsat till det som spelas upp. Avgörande för vem som ska anses driva verksamheten är vem som råder över innehållet i databasen (och därmed även över uppspelningen).

I enlighet med sitt uppdrag föreslår Yttrandefrihetskommittén också en utvidgning av undantaget från censurförbudet i 1 kap. 3 § andra stycket YGL. Utvidgningen innebär en tillåtelse till lagregler om granskning och godkännande av rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i den nya regeln i 1 kap. 9 § första stycket 3, främst digital bio.

Förslagen föranleder en del följdändringar i YGL, regeringsformen och lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.

## 6 Grundlagsskydd för "e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll"

När man talar om e-böcker eller e-tidningar avser man oftast bok- eller tidningsinnehåll som på något sätt levereras elektroniskt till läsaren. Det kan ske t.ex. genom nedladdning från Internet eller genom att läsaren köper eller hyr en s.k. läsplatta eller liknande apparat där innehållet redan finns. I Yttrandefrihetskommitténs direktiv anges att kommittén ska föreslå de ändringar som krävs för att "e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll" ska omfattas av YGL. Med uttrycken "e-böcker" och "e-tidningar" avses då uppenbarligen inte innehållet i sig utan den apparat på vilken innehållet finns.

Grundlagsskydd kan gälla i dag enligt 1 kap. 6 § eller 9 § YGL när användaren laddar ned innehåll till apparaten, men en apparat som levereras med innehåll faller inte in under grundlagsskyddet. Anledningen till detta är att de här aktuella apparaterna inte kräver något fristående tekniskt hjälpmedel för att innehållet på dem ska kunna uppfattas. De kan därför inte anses utgöra några s.k. tekniska upptagningar.

Den främsta fördelen med sådana apparater som i direktiven benämns "e-tidningar och e-böcker" synes för närvarande ligga i att man kan uppdatera dem och således ladda ned innehåll till dem, inte i att de bättre fyller funktionen som fysiska databärare än t.ex. vanliga pappersböcker och -tidningar eller vanliga cd- och dvd-skivor. Det framstår därför inte som särskilt troligt att sådana apparater kommer att levereras med innehåll i någon större utsträckning. Såvitt Yttrandefrihetskommittén har kunnat finna förekommer detta inte heller i någon större omfattning. Kommittén anser därför att det inte finns något större behov av att föra in sådana apparater som här är aktuella, t.ex. läsplattor som levereras med innehåll, under grundlagsskyddet.

Om "e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll" ändå ska föras in under YGL bör avgränsningen göras så att apparater som möjliggör nedladdning faller utanför skyddet. En sådan avgränsning är nödvändig för att de avsedda apparaterna ska kunna infogas

i YGL utan svåra komplikationer, men den innebär troligen också att de flesta "e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll" faller utanför grundlagsskyddet eftersom apparaterna i princip alltid möjliggör nedladdning.

Yttrandefrihetskommittén anser till följd av det sagda att det inte nu bör göras någon grundlagsändring som syftar till att föra in "e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll" under YGL.

För att fullgöra sina uppgifter enligt direktiven redovisar kommittén ändå hur ett grundlagsskydd för "e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll" skulle kunna utformas och vilka övriga lagändringar detta skulle kräva.

## 7 Efterforsknings- och repressalieförbuden

*Ska överträdelse av efterforskningsförbudet vara straffbar även vid oaktsamhet?*

Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får forska efter en anonym upphovsman eller efter vem som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, vem som har lämnat en uppgift för publicering eller tillhandahållit en framställning för publicering (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Undantag från förbudet gäller bara i den mån det erfordras för t.ex. åtal mot personen. Uppsåtlig överträdelse av efterforskningsförbudet är straffbar (3 kap. 5 andra stycket TF och 2 kap. 5 § andra stycket YGL).

Svenska Journalistförbundet har föreslagit att det ska utredas om även oaktsam överträdelse av efterforskningsförbudet bör vara straffbar.

Även om det kan finnas situationer där "oaktsam efterforskning" kanske kan te sig straffvärd, skulle det enligt Yttrandefrihetskommitténs mening inte vara rimligt att införa en regel om straff för den som av oaktsamhet föranleder ett avslöjande av en meddelare. Det måste vara tillåtet att tala med andra om en publicering och det är knappast möjligt att i en konversation med en eller flera personer förutse riskerna för att källan blir avslöjad.

Yttrandefrihetskommittén har inte heller i praxis funnit belägg för att det finns behov av att straffsanktionera oaktsam efterforskning. Omständigheterna i det rättsfall som Journalistförbundet



hänvisar till i sin skrivelse, NJA 2001 s. 673, var särpräglade och visar inte på ett sådant behov.

### *Kommunanställdas skydd mot repressalier*

Den s.k. *exklusivitetsprincipen* i 1 kap. 3 § TF respektive 1 kap. 4 § YGL innebär att ingen får åtalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadestånd för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller för medverkan till det i annat fall eller i annan ordning än grundlagarna medger. Av bestämmelserna anses följa att meddelaren eller andra medverkande inte heller på något annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida. Denna princip kallas *repressalieförbudet*. Genom rättspraxis har repressalieförbudet utvidgats så att varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd och som grundar sig på medverkan till publicering i ett grundlagsskyddat medium i princip har ansetts otillåten. Det finns inte någon bestämmelse i TF eller YGL om straffansvar för den som åsidosätter repressalieförbudet. Ansvar för sådana överträdelser kan dock vara att bedömas som tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. För straffansvar enligt den bestämmelsen krävs att någon vid myndighetsutövning uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. När åtgärden inte kan anses utgöra myndighetsutövning kan överträdelse av repressalieförbudet alltså inte beivras straffrättsligt.

Det förhållandet att frågan om disciplinansvar för kommunanställda numera regleras i kollektivavtal, och inte i lag som för statsanställda, innebär att disciplinpåföljder mot kommunanställda inte utgör myndighetsutövning. Effekten av detta blir att straffansvar för överträdelse av repressalieförbudet genom disciplinpåföljder kan inträda när det är fråga om statligt anställda men inte kommunalt.

Yttrandefrihetskommittén anser att utgångspunkten måste vara att skyddet för repressalier på grund av medverkan till ett yttrande i ett grundlagsskyddat medium ska vara detsamma för alla offentligt anställda. Kommittén föreslår att repressalieförbudet formuleras uttryckligen i en ny regel i TF respektive YGL och att en straffbestämmelse som hänvisar till den nya regeln införs i respektive grundlag. Reglerna ska gälla för alla offentligt anställda.

De nya uttryckliga reglerna om repressalieförbud innebär inte någon ändring i förhållande till gällande rätt i fråga om vilka åtgärder som ska anses förbjudna, bara när det gäller straffbarheten.

De nya straffbestämmelserna innebär att det nuvarande kravet att en överträdelse av repressalieförbudet ska ha begåtts "vid myndighetsutövning" för att kunna bestraffas bortfaller. Det innebär en betydande utvidgning av vilka åtgärder som kan bestraffas. Effekten neutraliseras dock något av att ringa fall inte ska föranleda straffansvar. För att ansvar ska kunna ådömas krävs också att överträdelsen av repressalieförbudet är uppsåtlig. Straffskalan har bestämts i enlighet med vad som gäller för överträdelse av efterforskningsförbudet.

*Straffsanktionering av efterforsknings- och repressalieförbuden när det är fråga om meddelarfrihet för anställda och uppdragstagare i kommunala bolag m.m.*

I 1 kap. 9 a § sekretesslagen klargörs vad som gäller till skydd för meddelarfriheten m.m. för anställda och uppdragstagare i bolag m.m. där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och i sådana organ som handhar myndighetsutövning mot enskilda som anges i bilagan till sekretesslagen. Bestämmelsen anger att TF:s och YGL:s regler om rätt att lämna uppgifter för offentliggörande, om förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan till sådant missbruk och om förbud mot att efterforska en upphovsman eller meddelare gäller i förhållandet mellan å ena sidan sådana organ och företag och å andra sidan deras anställda och uppdragstagare.

Bestämmelsen omfattar inte straffbestämmelserna för brott mot efterforskningsförbudet i TF och YGL. Efterforskningsförbudet är alltså inte straffrättsligt sanktionerat i fråga om de här avsedda organen och företagen. Tjänstefelsbestämmelsen, som delvis sanktionerar brott mot de grundlagsreglerade förbuden mot repressalier, kan aldrig bli tillämplig för de aktuella organen eftersom åtgärder mot en anställd där inte kan utgöra myndighetsutövning. Inte heller repressalieförbudet är alltså straffsanktionerat i fråga om dessa organ.

Yttrandefrihetskommittén anser att efterforsknings- och repressalieförbuden om möjligt bör vara straffsanktionerade på samma sätt när

det är fråga om efterforskning av och ingripanden mot anställda i sådana organ och bolag m.m. som avses i 1 kap. 9 a § sekretesslagen som när det gäller offentligt anställda. Kommittén föreslår att det i paragrafen införs bestämmelser med denna effekt.

## **8 Yttrandefrihetsrättsliga aspekter på lagregler om skyldighet att göra trådsända TV-program tillgängliga för personer med funktionshinder**

Lagregler om skyldighet att göra trådsända TV-program tillgängliga för personer med funktionshinder skulle i dag strida mot den i YGL grundlagsskyddade etableringsfriheten för trådsändningar. För att sådana lagregler ska få införas krävs därför ett nytt undantag från denna etableringsfrihet. Ändamålet att öka möjligheterna för personer med funktionshinder att bli delaktiga i samhällslivet är så angeläget att ett sådant undantag bör göras.

Yttrandefrihetskommittén föreslår att det i YGL införs en ny bestämmelse som ger tillåtelse till regler i vanlig lag om skyldighet för den som i tråd sänder program i television att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tecken-språkstolkning, syntolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionshinder. Den nya bestämmelsen innebär inte något medgivande till regler som rör innehållet i sändningarna.

Med ”den som sänder program” avses den som står bakom programmet, dvs. programföretaget, inte den som medverkar enbart genom att ställa sändningskapacitet till förfogande. Regeln ger alltså möjlighet att ålägga programföretag en skyldighet. Den ger inte tillstånd till regler i vanlig lag om skyldighet för den som är nätinnehavare att i nätet förmedla en viss mängd program som har utformats på ett sådant sätt att de blir tillgängliga för personer med funktionshinder. Regeln innebär alltså inte i sig någon garanti för tillgång i trådnätet till program som har gjorts tillgängliga för personer med funktionshinder.

Yttrandefrihetskommittén anser det mycket viktigt att kraven på tillgänglighet inte ställs så högt att programföretag riskerar att slås ut. Om reglerna i vanlig lag rörande tillgänglighet till trådsändningar utformas i överensstämmelse med vad som har föreslagits av AV-utredningen och Radio- och TV-lagsutredningen i fråga om etersända TV-program, kommer det att framgå klart av

lagtexten vilka överväganden som ska göras när skyldigheten bestäms närmare. Därvid ska bl.a. programföretagens finansiella förutsättningar och den tekniska utvecklingen av tillgänglighetstjänster beaktas. Enligt Yttrandefrihetskommitténs mening bör även inverkan på sändningsutrymmet beaktas. Skyldigheten bör inte få bli så omfattande att sändningsutrymmet i trådnätet inskränks väsentligt.

## **9 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar**

Yttrandefrihetskommitténs förslag medför sannolikt en viss ökning av antalet ärenden hos JK och Radio- och TV-verket. Ökningen kan för närvarande inte anses kräva någon förstärkning av anslagen till JK:s verksamhet. Kostnadsökningen hos Radio- och TV-verket torde täckas av ansökningsavgifterna. Inte heller i övrigt uppkommer några beaktansvärda kostnadseffekter.

Förslagen rörande efterforsknings- och repressalieförbuden ökar möjligheterna att beivra överträdelser av dessa förbud. Kommitténs förslag kan i övrigt inte anses medföra några konsekvenser som ska beaktas enligt 15 § kommittéförordningen. Inte heller kan de antas förutsätta någon behandling av personuppgifter som bör uppmärksammas från integritetsskyddssynpunkt.