

Ändrade mediegrundlagar

Del 1

Betänkande av Mediegrundlagskommittén

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:58

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24493-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 26 juni 2014 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté att utreda vissa frågor på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Som ordförande förordnades den 26 juni 2014 justitierådet Anders Eka. Den 2 september 2014 förordnades som ledamöter i kommittén riksdagsledamöterna Maria Abrahamsson (M), Tina Acketoft (L) och Phia Andersson (S) samt dåvarande riksdagsledamoten Yvonne Andersson (KD), numera landshövdingen Per Bill (M), kommunalrådet Mats Einarsson (V), riksdagsledamoten Maria Ferm (MP), dåvarande riksdagsledamoten Gustaf Hoffstedt (M), politiske sekreteraren Kristoffer Löfblad (SD), riksdagsledamoten Helene Petersson (S), riksdagsledamoten Björn von Sydow (S), advokaten Erik Wassén (L) och riksdagsledamoten Anders Åkesson (C).

Den 12 november 2014 entledigades Phia Andersson. Samma dag förordnades som ledamot chefredaktören Jesper Bengtsson (S). Den 1 april 2015 entledigades Tina Acketoft och Gustaf Hoffstedt. Samma dag förordnades som ledamöter egenföretagaren Åsa Malmström (L) och riksdagsledamoten Maria Malmer Stenergard (M). Den 19 maj 2015 förordnades som ledamöter riksdagsledamöterna Niclas Malmberg (MP), Linda Snecker (V) och Emilia Töyrä (S). Den 28 september 2015 entledigades Per Bill. Samma dag förordnades som ledamot riksdagsledamoten Andreas Norlén (M). Den 19 april 2016 entledigades Maria Ferm.

Som experter i kommittén förordnades den 18 september 2014 numera kanslirådet Katarina Berglund Siegbahn, juristen Martin Brinnen, justitierådet Thomas Bull, verkställande direktören Jeanette Gustafsdotter, byråchefen Daniel Kjellgren, ämnesrådet

Stina Malmberg, enhetschefen Kerstin Morast, numera ämnesrådet Mattias Thalén, doktoranden Daniel Westman och förbundsjuristen Olle Wilöf. Den 7 maj 2015 förordnades som expert chefsjuristen Kerstin Bröms Lumpus.

Den 1 februari 2015 förordnades f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt och f.d. justitierådet Per Virdesten som experter att, tillsammans med Stina Malmberg, bistå kommittén med uppdraget att göra en språklig och strukturell översyn av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Den 1 september 2015 entledigades Per Virdesten. Den 15 september 2015 förordnades som expert f.d. justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren.

Som huvudsekreterare anställdes den 15 september 2014 rådmannen Daniel Gustavsson. Den 1 oktober 2014 anställdes kansli- rådet Rosemarie Jansson Håvik som sekreterare och den 2 november 2015 hovrättsassessorn Helen Ziobro.

Kommittén har antagit namnet Mediegrundlagskommittén.

Härmed överlämnas kommitténs betänkande *Ändrade mediegrundlagar* (SOU 2016:58). De förslag som presenteras i betänkandet grundas på enighet eller, beträffande några av frågorna, på en bred majoritet inom kommittén. De fall där enighet inte har nåtts framgår av gjorda reservationer. Det förekommer också särskilda yttranden.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i september 2016

Anders Eka

Maria Abrahamsson

Yvonne Andersson

Jesper Bengtsson

Mats Einarsson

Kristoffer Löfblad

Niclas Malmberg

Maria Malmer Stenergard

Åsa Malmström

Andreas Norlén

Helene Petersson

Linda Snecker

Emilia Töyrä

Björn von Sydow

Anders Åkesson

Erik Wassén

/Daniel Gustavsson

Rosemarie Jansson Håvik

Helen Ziobro

Innehåll

Del 1

Förkortningar.....	17
Sammanfattning.....	21
Summary.....	37
Tryckfrihetsförordningens nya lydelse enligt kommitténs förslag.....	53
Yttrandefrihetsgrundlagens nya lydelse enligt kommitténs förslag.....	103

I. INLEDNING

1	Uppdraget och genomförandet.....	135
1.1	Kommitténs uppdrag.....	135
1.2	Kommitténs arbete.....	136
2	Nuvarande ordning.....	139
2.1	En uppdelad reglering av yttrandefriheten.....	139
2.2	De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna...	141
2.2.1	Inledning.....	141
2.2.2	Förbud mot censur och hindrande åtgärder.....	142
2.2.3	Etableringsfrihet.....	143
2.2.4	Ensamansvar.....	144

2.2.5	Meddelarskydd	145
2.2.6	Särskild brottskatalog	147
2.2.7	Särskild rättegångsordning	148
2.2.8	Exklusivitetsprincipen	149
2.3	När TF och YGL blir tillämpliga.....	150
2.3.1	Formella krav.....	150
2.3.2	Materiella krav	154
2.3.3	Territoriella krav	157
2.4	Det självsanerande systemet och den särskilda granskningen av radio och tv	158

II. BAKGRUND TILL UTREDNINGEN

3	Vissa utgångspunkter för kommitténs arbete	165
3.1	Inledning	165
3.2	Vissa argument för och emot den nuvarande regleringsmodellen	169
3.3	Nya förutsättningar för diskussionen?	173
4	Utvecklingen på medieområdet	177
4.1	Inledning	177
4.2	Medievanor	178
4.2.1	Internet och den tekniska utvecklingen	178
4.2.2	Mediekonsumtionen	179
4.2.3	Ändrade konsumtionsmönster.....	180
4.2.4	Förskjutning från traditionella medieformer till internet	181
4.2.5	Ungas medievanor.....	185
4.3	Medieaktörerna.....	186
4.4	Tekniken och demokratin.....	188
4.4.1	Inledning.....	188
4.4.2	En aktiv mediekonsumtion.....	189
4.4.3	Ökad selektivitet	190
4.5	En framåtblick	191

5	Yttrandefrihet i internationell rätt	193
5.1	Inledning.....	193
5.2	FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna	193
5.3	Europakonventionen	194
5.3.1	Allmänt.....	194
5.3.2	Vissa särskilt relevanta artiklar i Europakonventionen	195
5.3.3	TF och YGL i förhållande till artikel 6.....	203
5.4	EU-rätten	205
5.4.1	Allmänt.....	205
5.4.2	Relationen till EU-rätten	205
5.4.3	EU-stadgan	208
5.4.4	Sekundärrätt av särskild betydelse för kommitténs uppdrag	209
6	Tidigare lagstiftningsarbete	213
6.1	Inledning.....	213
6.2	Historisk tillbakablick	213
6.2.1	1766 års tryckfrihetsförordning	213
6.2.2	Utvecklingen fram till 1949 års tryckfrihetsförordning	214
6.3	1949 års tryckfrihetsförordning.....	215
6.3.1	1944 års tryckfrihets-sakkunniga.....	215
6.3.2	Utvecklingen fram till yttrandefrihetsgrundlagen.....	216
6.4	Yttrandefrihetsgrundlagen	217
6.4.1	Yttrandefrihetsutredningen	217
6.4.2	YGL:s innehåll.....	218
6.5	Utredningar och kommittéer efter YGL.....	219
6.5.1	Mediekommittén	219
6.5.2	Mediegrundlagsutredningen	220

6.5.3	Tryck- och yttrandefrihetsberedningen	220
6.5.4	Yttrandefrihetskommittén	221

III. SPRÅK OCH STRUKTUR I TF och YGL

7	En översyn av språk och struktur i TF och YGL.....	229
7.1	Bakgrund.....	229
7.1.1	Utformningen av TF.....	230
7.1.2	Utformningen av YGL	236
7.1.3	Yttrandefrihetskommitténs förslag	237
7.2	Överväganden	239
7.2.1	En översyn av språk och struktur	239
7.2.2	Särskilt om förändringar i portalparagrafen och instruktionen.....	243
7.2.3	Bestämmelser som flyttas ned till lag.....	244

IV. EN ÖVERSYN AV DATABASREGELN

8	En omfattande översyn av databasregeln görs	249
8.1	Inledning	249
8.2	Allmänt om databasregeln	250
8.2.1	Grundläggande förutsättningar för skydd.....	250
8.2.2	Automatiskt eller frivilligt grundlagsskydd.....	252
8.3	Databasregelns tillkomst och utveckling	254
8.3.1	Databasregelns ursprung	254
8.3.2	2003 års ändringar – frivilligt grundlagsskydd och andra utvidgningar	257
8.3.3	2011 års ändringar – grundlagsskydd för digital bio	260
8.4	Tillämpningsproblem	261
8.4.1	Inledning.....	261
8.4.2	Yttrandefrihetskommittén	261
8.5	Överväganden	264

9	Villkoren för automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln	267
9.1	Bakgrund	267
9.1.1	Inledning	267
9.1.2	Den nuvarande regleringen	268
9.2	Överväganden	273
9.2.1	Bör det automatiska grundlagsskyddet utvidgas?	273
9.2.2	Ska redaktionsbegreppet förändras?	278
10	Grundlagsskydd för print on demand, e-böcker och ljudböcker	281
10.1	Bakgrund	281
10.1.1	Inledning	281
10.1.2	Print on demand	281
10.1.3	E-böcker och ljudböcker	288
10.1.4	Bilageregeln	290
10.2	Överväganden	291
10.2.1	Inledning	291
10.2.2	Grundprinciperna för skydd av print on demand enligt databasregeln	292
10.2.3	Grundlagsskydd för enstaka exemplar och filer?	296
10.2.4	Bilageregeln utvidgas	300
10.2.5	Särskilt om preskription	308
10.2.6	Upphovsmannen kan utses till utgivare	312
11	Användarkommentarer och externa informationsleverantörer	315
11.1	Bakgrund	315
11.1.1	Inledning	315
11.1.2	Innehållet i en databas ska kunna ändras endast av den som driver verksamheten	316
11.1.3	Yttrandefrihetskommitténs förslag	319
11.1.4	Kommitténs uppdrag	321

11.2	Överväganden	321
11.2.1	Externa informationsleverantörer	321
11.2.2	Användarkommentarer	323
11.2.3	Förekomsten av externt material i databaser med utgivningsbevis	327
12	Massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier ..	329
12.1	Bakgrund	329
12.2	Vad är sociala medier?	329
12.3	Databasregeln och sociala medier	330
12.3.1	Inledning	330
12.3.2	Vad utgör en databas?	331
12.3.3	Kan innehållet ändras endast av den som driver verksamheten?	332
12.4	Yttrandefrihetskommittén	334
12.5	Överväganden	335
13	Preskriptionsregler och ansvar för databaser	339
13.1	Bakgrund	339
13.1.1	Inledning	339
13.2	Allmänna regler om preskription	340
13.3	Preskription enligt TF och YGL	343
13.4	Kartläggning av regler om preskription och ansvar i några andra länder	350
13.4.1	Norge	350
13.4.2	Danmark	354
13.4.3	Finland	357
13.4.4	Tyskland	360
13.4.5	England och Wales	361
13.5	Överväganden	363
13.5.1	Reglerna om utgivares ansvar bör förändras när det gäller äldre publiceringar på nätet	363

13.5.2	Nuvarande preskriptionsordning behålls men med ansvarsbegränsning för material som är äldre än ett år	366
13.5.3	En uppgift kan anses publicerad på nytt om den inte tas bort.....	370
13.5.4	Skadeståndsansvar ska alltid kunna riktas mot medieföretaget	372
13.5.5	Ett annat alternativ som har övervägts.....	372
14	Personlig integritet och grundlagsskydd	375
14.1	Bakgrund	375
14.1.1	Inledning	375
14.1.2	Grundlagarna och personuppgiftslagstiftningen	376
14.1.3	En ny dataskyddsförordning	381
14.1.4	Diskussionen om skyddet för den personliga integriteten i relation till TF och YGL.....	384
14.1.5	Förnyad kartläggning av databaser med utgivningsbevis	388
14.1.6	Grundlagsskyddade databaser med personuppgifter – några exempel.....	390
14.2	Överväganden	391
14.2.1	Vissa utgångspunkter	391
14.2.2	Undantagsbestämmelser införs i TF och YGL....	396
14.2.3	Närmare om utformningen av undantagsbestämmelsen.....	403

V. INTERNATIONELLT RÄTTSLIGT SAMARBETE

15	Internationellt rättsligt samarbete på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området	409
15.1	Bakgrund	409
15.1.1	Inledning	409
15.1.2	Allmänt om internationellt rättsligt bistånd.....	410
15.1.3	Särskilt om det rättsliga samarbetet inom EU.....	413
15.1.4	Möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden.....	419

15.2	Överväganden	430
15.2.1	En möjlighet att lämna internationellt rättsligt bistånd införs	430
15.2.2	Bistånd får inte lämnas i strid med svenska allmänna rättsprinciper	433
15.2.3	Vissa bestämmelser om handläggningen införs i lag	439

VI. ANDRA YTTRANDEFRIHETS RÄTTLIGA FRÅGOR

16 Produktinformation och neutrala tobaksförpackningar.. 445

16.1	Bakgrund	445
16.1.1	Inledning	445
16.1.2	Tidigare lagstiftningsärenden	447
16.1.3	Yttrandefrihetskommitténs förslag	452
16.1.4	Frågan om neutrala cigarettförpackningar	453
16.2	Överväganden	458
16.2.1	En delegationsbestämmelse införs avseende produktinformation	458
16.2.2	Utformningen av en särskild bestämmelse om neutrala tobaksförpackningar	464

17 Tillgänglighet och främjande av europeiska produktioner..... 471

17.1	Bakgrund	471
17.1.1	Inledning	471
17.1.2	Etableringsfriheten i tråd	472
17.1.3	Sändningar på annat sätt än genom tråd (etersändningar)	473
17.2	Krav på tillgänglighet när det gäller tv-sändningar i tråd... 474	
17.2.1	Bakgrund	474
17.2.2	Överväganden	477
17.3	Krav på främjande av europeiska produktioner	481
17.3.1	Bakgrund	481
17.3.2	Överväganden	482

VII. ÖVRIGA FRÅGOR

18 Genomförande av förslagen 489

18.1	Konsekvenser	489
18.1.1	Inledning	489
18.1.2	Ekonomiska konsekvenser.....	490
18.1.3	Övriga konsekvenser.....	494
18.2	Behovet av ändringar i andra lagar	495
18.3	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	496

DEL 2

Författningsförslag 499

Författningskommentar..... 629

Reservationer 761

Särskilda yttranden 771

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:97	783
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:11	807
Bilaga 3	Paragrafregister – tryckfrihetsförordningen	811
Bilaga 4	Paragrafregister – yttrandefrihetsgrundlagen	827
Bilaga 5	Preskriptionsregler och ansvar för databaser – ett annat alternativ som har övervägts	837

Bilaga 6	Kartläggning för Mediegrundlagskommittén.....	849
Bilaga 7	I vad mån förekommer integritetskränkningar i databaser med utgivningsbevis?.....	887

Förkortningar

AV-direktivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster
BBS-lagen	lag (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor
bet.	betänkande
dataskyddsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter
dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG
dir.	kommittédirektiv
dnr	diarienummer

Ds	departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen/gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta Nationerna
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
KU	Konstitutionsutskottet
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NYGL	Yttrandefrihetskommitténs förslag till Ny yttrandefrihetsgrundlag
märkningsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror
PO	Allmänhetens pressombudsman
PON	Pressens opinionsnämnd
prop.	proposition
PUL	personuppgiftslag (1998:204)
RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok

SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	tryckfrihetsförordningen
tillämpningslagen	lag (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden
tobaksproduktdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG
WTO	World Trade Organization
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Mediegrundlagskommittén är en parlamentariskt sammansatt kommitté som har haft i uppdrag att, med utgångspunkt i det nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet, se över grundlagsregleringen i ett antal avseenden. Det har alltså inte ingått i vårt uppdrag att ta ställning till om den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen enligt TF och YGL behöver reformeras i grunden. I enlighet med våra direktiv har Yttrandefrihetskommitténs ställningstaganden i slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55) varit en utgångspunkt för våra överväganden i flera av frågorna.

En uppgift har varit att göra en språklig och strukturell översyn av TF och YGL i syfte att göra dem så tydliga och lättillämpade som möjligt. Uppdraget har också inneburit att göra en omfattande översyn av grundlagsskyddet enligt den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. I den delen av uppdraget har ingått frågor om grundlagsskyddets omfattning, om preskription och ansvar samt om skyddet av den personliga integriteten. Vidare har vi haft i uppdrag att utreda om det går att utöka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området. En annan del av uppdraget har varit att överväga om det ska vara möjligt att uppställa regler i vanlig lag när det gäller produktinformation, varningstexter och liknande information som förekommer i grundlagsskyddade medier. Vi har också haft i uppdrag att analysera dels om det ska vara möjligt att uppställa krav när det gäller tillgänglighet till beställ-tv som tillhandahålls genom tråd för personer med funktionsnedsättning, dels om det ska vara möjligt att uppställa krav på europeiska produktioner enligt direktivet om audiovisuella medietjänster (AV-direktivet) när det gäller tv och beställ-tv i tråd.

En översyn av språket och strukturen i TF och YGL

Det framförs ibland att det finns olika tillämpningsproblem med TF och YGL. Problemen anses inte enbart bero på att den tryck- och yttradefrihetsrättsliga regleringen är relativt komplicerad i sak. Det har även framhållits att utformningen av TF och YGL är lagtekniskt komplicerad i olika avseenden och att en översyn av språket och strukturen i grundlagarna behöver göras. Mot denna bakgrund har vi haft i uppdrag att göra en sådan översyn av språket och strukturen i TF och YGL i syfte att göra dem så tydliga och lätt-tillämpade som möjligt. I vårt uppdrag har också ingått att överväga om detaljbestämmelser i grundlagarna bör flyttas till vanlig lag.

En viktig utgångspunkt för arbetet har varit att översynen sker inom ramen för den regleringsmodell för tryck- och yttrandefriheten som TF och YGL utgör. Detta innebär bl.a. att översynen inte berör det förhållandet att det rör sig om en detaljerad reglering på grundlagsnivå och att tillämpningsområdet bestäms med utgångspunkt i vissa tekniskt inriktade begrepp.

Översynen av strukturen innebär bl.a. att längre paragrafer delas upp i flera. I en del fall flyttas bestämmelser till andra delar av grundlagarna där de bedöms passa bättre in systematiskt. Vi gör även en allmän översyn av de nuvarande kapitelrubrikerna. Dessutom införs det i flera av kapitlen ytterligare rubriker. Språket i paragraferna moderniseras och meningsuppbyggnaden förenklas. För att underlätta förståelsen införs det nya punktuppställningar i ett antal paragrafer.

Ett särskilt synsätt anläggs när det gäller de mer traditions-tyngda bestämmelserna i portalparagrafen (1 kap. 1 § TF) och i den s.k. instruktionen (1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL). För att undvika risken att rubba grundvalarna för tryck- och yttrandefriheten eller i övrigt öppna för betydelseförskjutningar som i rättstillämpningen skulle kunna försvaga tryck- och yttrandefriheten eller på annat sätt medföra en risk för nya tolkningsproblem iakttas varsamhet vid översynen i dessa delar. Samtidigt moderniseras språket för att bättre stämma överens med övriga delar av regleringen.

Översynen innebär att vissa nya termer införs i grundlagarna. I YGL införs termen ”program” i stället för ”radioprogram”. I TF får ”juryledamot” ersätta ”juryman”.

Översynen av lagtexterna aktualiserar i några fall frågan om det finns skäl att göra förändringar som kan tänkas ändra rättsläget något. Ett sådant fall avser vilket skydd i fråga om tryck- och yttrandefriheten som ska gälla för andra än svenska medborgare. Vi föreslår att TF och YGL samordnas med hur fri- och rättighetsregleringen har utformats enligt 2 kap. RF så att det anges att grundlagsskyddet riktar sig till ”var och en” och inte, som enligt dagens ordning, till svenska medborgare. Inskränkningar av skyddet kan emellertid göras i lag när det gäller andra än svenska medborgare. Det görs också en anpassning av reglerna om tystnadsplikt i 2 kap. YGL i syfte att regleringen ska vara densamma i de båda mediegrundlagarna.

Vissa bestämmelser i 5 kap. TF om utgivningsbevis flyttas till vanlig lag.

Villkoren för automatiskt grundlagsskydd

Internetpubliceringar utgör en allt viktigare informationskälla. Om sådan verksamhet saknar koppling till traditionella medier finns det inte något automatiskt grundlagsskydd enligt 1 kap. 9 § YGL. Enligt vår bedömning talar publiceringarnas betydelse i sig för att det automatiska grundlagsskyddet borde utvidgas till att även omfatta andra aktörer som publicerar sig på webbplatser än de traditionella medieföretagen. Internetpubliceringar skulle med en sådan lösning då få ett självständigt skydd, något som flera remissinstanser efterlyste i sina yttranden över Yttrandefrihetskommitténs betänkande. Principiella skäl kan alltså sägas tala för en utvidgning. Vi anser dock inte att en sådan utvidgning är möjlig om de grundläggande principerna i det nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet samtidigt ska kunna upprätthållas. Grundlagens tillämplighet på de ytterligare medieformer som diskuterats riskerar att bli oklar, till men både för de som driver verksamheten och exempelvis eventuella meddelare. Vidare kan grundlagen genom en utvidgning träffa aktörer som inte har något intresse av grundlagsskydd och inte heller är villiga att underkasta sig det ansvar som följer med grundlagsskydd. Vi anser därför att kopplingen till traditionella medier för att få automatiskt grundlagsskydd bör behållas. Andra medier har dock även i fortsättningen

möjlighet att ansöka om utgivningsbevis och därigenom få grundlagsskydd för sin databasverksamhet.

Kopplingen till traditionella medier uttrycks i den nuvarande regleringen som att det ska vara en redaktion för en tryckt tidning eller för ett radio- eller tv-program som ska tillhandahålla innehållet i databasen för att grundlagsskydd ska föreligga. En fråga som har diskuterats i detta sammanhang är vilken redaktion som ska anses tillhandahålla innehållet i databasen när flera juridiska personer är inblandade. Vi anser att redaktionsbegreppet i databasregeln har klarlagts i praxis på ett tillfredsställande sätt och ser inte anledning att föreslå några förändringar i den delen.

Grundlagsskydd för print on demand, e-böcker och ljudböcker

Print on demand, e-böcker och ljudböcker kan i dag omfattas av grundlagsskydd enligt databasregeln. Det är då en utgivare som har utsetts av bokförlaget som ansvarar för innehållet.

Vi har i enlighet med direktiven genomfört en kartläggning av användningen av print on demand. Av kartläggningen framgår bl.a. att produktionen och distributionen av print on demand sker på olika sätt, ofta med anlåtande av mellanhänder som innehar databaserna. Detta väcker frågor om förutsättningarna för skydd enligt databasregeln är uppfyllda, bl.a. om bokförlaget tillhandahåller innehållet på det sätt som krävs för grundlagsskydd enligt databasregeln. Vi gör dock bedömningen att det inte finns skäl att ändra skyddet enligt databasregeln när det gäller print on demand.

En annan fråga har sin grund i att det finns ett uppdelat ansvar för innehåll som finns både i form av en tryckt bok och som print on demand, en e-bok eller en ljudbok. I dessa fall ansvarar författaren för innehållet i en tryckt bok medan en av t.ex. bokförlaget utsedd utgivare svarar för innehållet i boken när den distribueras som print on demand, en e-bok eller en ljudbok. Vi anser att det bör införas en möjlighet att hålla ihop ansvaret för de olika distributionsformerna.

Vi har diskuterat olika sätt att uppnå detta, bl.a. genom att knyta skyddet till enstaka exemplar och enstaka filer. Vår bedömning är dock att en sådan ordning är svår att förena med grunderna

för det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. En sådan lösning föreslås därför inte.

Vi kommer i stället fram till att problemet med det uppdelade ansvaret bör åtgärdas genom att den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF utvidgas.

Bilageregeln syftar i dess nuvarande utformning till att hålla samman ansvaret för tidningar som tillhandahålls i tryckt form och i form av taltidningar. Vi anser att bilageregeln ska göras tillämplig även när en tryckt bok tillhandahålls i form av print on demand, en e-bok eller en ljudbok i en databas som omfattas av YGL. På det sättet kan ansvaret hållas samlat hos författaren.

Med en sådan lösning uppstår särskilda frågor när det gäller preskription för databasinnehållet i fråga om yttranden som innefattar tryckfrihetsbrott. Vi anser att preskriptionstiden ska beräknas från när innehållet publicerades i databasen. En sådan ordning innebär att ett visst innehåll i en databas som utgör brott kan komma att ligga kvar efter det att preskription inträtt. Vi föreslår därför bestämmelser som innebär att domstol efter yrkande från Justitiekanslern eller målsäganden kan besluta att visst material ska tas bort ur databasen.

I de fall som inte kommer att omfattas av förslaget om en utvidgad bilageregeln gör vi bedömningen att författaren genom att utses till utgivare för den del av databasen som innehåller verket i form av print on demand, en e-bok eller en ljudbok under vissa förutsättningar bör kunna göras ansvarig för innehållet.

Mot bakgrund av formerna för distribution av taltidningar föreslår vi vidare att den nuvarande bilageregeln ska utvidgas till att gälla även när taltidningar tillhandahålls i form av innehåll i databaser. Bestämmelserna om preskription och borttagande som nämns ovan gäller även dessa tillhandahållanden.

Användarkommentarer och externa informationsleverantörer

För att grundlagsskydd enligt databasregeln i 1 kap. 9 § YGL ska föreligga krävs att innehållet i databasen bara kan ändras av den som driver verksamheten. Den närmare innebörden av denna bestämmelse kan diskuteras när den som driver verksamheten anlitar s.k. externa informationsleverantörer. Frågeställningen blir även aktuell

när det förekommer externt material i databasen, t.ex. användarkommentarer eller länkar till andra webbsidor.

När det gäller externa informationsleverantörer, t.ex. personer som har fått i uppdrag att självständigt uppdatera en blogg på ett medieföretags webbplats eller ett produktionsbolag som sköter en del av webbplatsen, gör vi bedömningen att det, mot bakgrund av gällande praxis, inte finns behov av att förtydliga lagtexten i syfte att klargöra grundlagsskyddet i dessa fall. En fortsatt utveckling genom praxis ger också större möjlighet att beakta utvecklingen på området.

För att grundlagsskydd ska gälla för en databas som även innehåller externt material (t.ex. användarkommentarer eller länkar till andra webbsidor) krävs enligt praxis att det redaktionella innehållet (det innehåll som kommer från den som driver verksamheten) är tydligt avskilt från det externa materialet.

Vi har övervägt om det bör förtydligas i lagtexten hur ett avskiljande ska ske men stannat för att ett sådant förtydligande inte är nödvändigt. Även i denna del anser vi att frågan i första hand bör hanteras i rättstillämpningen.

En annan frågeställning som berörs är vilka konsekvenser ett bristande avskiljande mellan redaktionellt och externt material ska få för YGL:s tillämplighet på en webbplats. Högsta domstolens bedömning i rättsfallet NJA 2014 s. 128 kan tolkas som att grundlagsskyddet försvinner för hela webbplatsen om det redaktionella materialet inte avskiljs på ett tillräckligt tydligt sätt. Enligt vår mening finns det inte skäl att låta konsekvenserna av ett bristande avskiljande bli så drastiska. Vi föreslår därför en bestämmelse som anger att grundlagsskyddet, även vid ett bristande avskiljande, består för sådant innehåll där det framstår som klart att det härrör från den som driver databasverksamheten. Som exempel på sådant innehåll kan nämnas ledarartiklar eller material som har skrivits av en tidnings journalister.

Enligt en uppfattning finns det skillnader i grundlagsskyddet när det gäller externt material mellan databaser med utgivningsbevis och sådana med automatiskt grundlagsskydd. Vi föreslår ett förtydligande som klargör att grundlagsskyddet ska betraktas på samma sätt i det här avseendet, nämligen så att grundlagsskyddet gäller det redaktionella materialet när det har avskilts. Förekomsten av externt material på en webbsida med utgivningsbevis får alltså

samma konsekvenser som när det förekommer på en webbsida med automatiskt grundlagsskydd. Det innebär också att den särskilda regel som vi föreslår vid ett bristande avskiljande blir tillämplig även när det gäller databaser med utgivningsbevis.

Massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier

Flertalet traditionella massmedieföretag är i dag aktiva även på sociala medier, t.ex. Twitter och YouTube. I direktiven anges att massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier i nuläget saknar grundlagsskydd. Som en del av vår översyn av databasregeln analyserar vi den frågan. Bedömningen är att den bestämda slutsats som dras i direktiven, nämligen att massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier i nuläget alltid saknar grundlagsskydd, kan ifrågasättas.

Enligt vår mening bör rättsläget kunna uppfattas så att det finns utrymme att göra en mer nyanserad bedömning i varje enskilt fall. Avgörande för bedömningen är då dels om ytan kan anses vara en egen databas i databasregelns mening, dels om den som driver databasverksamheten råder över innehållet. Någon ändring av lagstiftningen när det gäller frågor rörande massmedieföretagens agerande på avskilda ytor på sociala medier är mot denna bakgrund enligt vår mening inte nödvändig.

Preskriptionsregler och ansvar för databaser

Utvecklingen i mediebranschen innebär att äldre material på t.ex. tidningarnas webbplatser i allt mindre grad tas bort. I och med att avpublicering normalt inte sker leder de nuvarande reglerna till att någon preskription när det gäller ansvaret för yttranden i databaser i normalfallet över huvud taget inte äger rum. Preskriptionstiden börjar inte löpa och det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret upphör aldrig. De skäl som brukar anföras till stöd för korta preskriptionstider på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området får därmed inte genomslag. Det gäller bl.a. tanken om att ett yttrandes tillåtlighet ska bedömas enligt de uppfattningar och värderingar som gällde vid publiceringstillfället. Med den nuvarande ordningen kan t.ex. en artikel på en webbplats komma att

prövas med utgångspunkt i samhällsvärderingar som har vuxit fram långt efter den ursprungliga publiceringen. Dessutom kan nya omständigheter ha tillkommit som gör att artikeln framstår som en överträdelse av yttrandefriheten som bör beivras straffrättsligt, trots att den bedömningen kanske inte framstod som motiverad när artikeln en gång publicerades.

Det är vidare tänkbart att det skulle kunna vara oförenligt med Europakonventionen om någon tilläts föra en talan om förtal som t.ex. gäller en artikel som publicerades för mer 15 år sedan men som fortfarande finns tillgänglig på en tidnings webbplats (se Europadomstolens uttalanden i målet *Times Newspaper Ltd mot Storbritannien*).

Ett närliggande problem har sin grund i den betydande omfattning som de större medieföretagens webbplatser har fått. Frågeställningen verkar inte ha varit aktuell när den nuvarande preskriptionsregeln infördes. Den nuvarande ansvarsordningen kan med tanke på databasernas storlek få konsekvenser som är tveksamma från straffrättslig synpunkt mot bakgrund av att utgivaren alltid anses ha tagit del av yttrandet i förväg och godkänt att detta publiceras ("uppsåtspresumtionen").

Dessa förhållanden får särskilda konsekvenser i samband med byte av utgivare för en större databas. Innehållet kan ha förts in i databasen efter beslut av en tidigare utgivare. Materialet kan vara så omfattande att det inte finns någon reell möjlighet för den nye utgivaren att sätta sig in i detta i anslutning till tillträdet (se Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 945).

Det bör framhållas att problemen beträffande ansvarsfrågan med medieföretagens stora databaser kan motverkas med ett uppdelat ansvar så att flera utgivare utses inom ramen för samma databas. Åtgärder av det här slaget framstår dock inte som tillräckliga.

En strävan bör i stället vara att regleringen på ett bättre sätt än i dag samspelar med utvecklingen i fråga om nätpubliceringar. Den bör tydligare bygga på tanken att utgivaren ska ansvara för publiceringar som han eller hon har godkänt eller i vart fall har haft möjlighet att ta ställning till.

Slutsatsen av det nu anförda är att bestämmelserna om utgivares ansvar bör förändras när det gäller äldre publiceringar.

Vi har övervägt flera tänkbara alternativ för att skapa en bättre fungerande ordning i fråga om preskription av yttranden på webb-

platser som omfattas av YGL. Vi anser emellertid att den nuvarande preskriptionsordningen ska behållas. Yttrandefrihetsbrott på en webbplats ska alltså även i fortsättningen anses pågå till dess att uppgiften tas bort. Se *bilaga 5* för redovisning av ett av de andra alternativen som vi har diskuterat.

Det införs dock en begränsning när det gäller utgivarens ansvar för material som började tillhandahållas ur en databas tidigare än för ett år sedan. Om utgivaren vill hävda att en sådan ansvarsbegränsning föreligger behöver han eller hon åberopa detta. Ansvarsbegränsningen ska inte gälla om det görs antagligt att informationen började tillhandahållas senare än för ett år sedan.

Om en ansvarsbegränsning gäller ska Justitiekanslern eller målsägande ha möjlighet att underrätta utgivaren om att en databas innehåller sådan viss äldre information som kan utgöra yttrandefrihetsbrott. Om utgivaren då väljer att inte ta bort yttrandet inom två veckor ska han eller hon anses ha fattat ett beslut om att publicera yttrandet på nytt. Det nya publiceringsbeslutet anses ha ägt rum när fristen på två veckor har löpt ut. Utgivaren ansvarar i detta fall för det aktuella yttrandet. Om utgivaren däremot väljer att ta bort materialet inom tvåveckorsfristen kan han eller hon inte ställas till ansvar.

Det införs också en möjlighet för målsäganden att vända sig mot medieföretaget med ett skadeståndskrav, även om utgivaren till följd av en ansvarsbegränsning inte kan hållas ansvarig och uppgiften eventuellt har tagits bort.

Personlig integritet och grundlagsskydd

Personuppgiftslagens (PUL) regler om skydd för känsliga personuppgifter tillämpas inte när TF och YGL är tillämpliga (se 7 § PUL). PUL genomför dataskyddsdirektivet som fr.o.m. den 25 maj 2018 kommer att ersättas av den nya dataskyddsförordningen. Denna förordning innehåller i likhet med dataskyddsdirektivet och PUL ett principiellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter (artikel 9.1). Bedömningen har gjorts att förhållandet till grundlagarna, dvs. att förordningen inte kommer att gälla på TF och YGL:s områden, kommer att vara detsamma när den nya förordningen träder i kraft.

Vi har låtit genomföra en undersökning av databaser med utgivningsbevis motsvarande den som utfördes av Yttrandefrihetskommittén 2009 och 2011. Kartläggningen visar i allt väsentligt samma resultat som dessa undersökningar. Det samlade intrycket är fortfarande att verksamheterna i allt väsentligt bedrivs på ett seriöst och ansvarsfullt sätt.

Genomgången ger dock i vissa avseenden även en annan bild som ger anledning till oro i fråga om skyddet för den personliga integriteten. Det framgår att ett antal databaser med utgivningsbevis avser rena söktjänster. Som regel rör detta olika on-line-tjänster vilka bedrivs på kommersiella grunder och som innebär att allmänheten ges tillgång till information om enskilda som hämtats ur offentliga handlingar och register. Verksamhet av det slaget är integritetskänslig och det är uppenbart att enskilda riskerar att lida skada av att den aktuella informationen sprids till allmänheten.

Behovet av att låta verksamheter av detta slag fullt ut skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna framstår som begränsat. Den nuvarande situationen innebär att grundlags-systemet när det gäller dessa söktjänster riskerar att få konsekvenser som inte är rimliga. Som har nämnts finns det en ökad risk för att enskilda drabbas av allvarliga integritetsintrång om rena personregister faller under grundlagarna och således inte omfattas av personuppgiftsregleringen. Problemet blir särskilt påtagligt om den grundlagsskyddade databasen används för att behandla och tillhandahålla uppgifter som i andra sammanhang anses särskilt känsliga, t.ex. att någon har varit tilltalad i ett brottmål. Mot den här bakgrunden gör vi bedömningen att det finns skäl att inskränka grundlagsskyddet för vissa typer av söktjänster och i stället tillåta bestämmelser på lagnivå. Vi föreslår därför ett uttryckligt undantag i TF och YGL som tar sikte på vissa rena söktjänster som tillhandahåller känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. Samtliga uppgiftssamlingar som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa de aktuella uppgifterna ska omfattas av undantaget. En förutsättning för att undantag ska gälla är att det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otyllhöriga intrång i de registrerades personliga integritet. Det aktuella undantaget utformas på ett sätt som delvis liknar en s.k. delegations-

bestämmelse enligt vilken det finns utrymme att reglera frågan på annat sätt än genom grundlag.

Vi föreslår inte att det för utgivningsbevis införs regler om förhandskrav som tar sikte på innehållet i det som ska publiceras.

Internationellt rättsligt samarbete på TF:s och YGL:s område

Vår nuvarande nationella reglering innebär att Sverige har ytterst begränsade möjligheter att på tryck- och yttrandefrihetens område bistå andra länder när det gäller rättsligt samarbete. Regeringens ställningstagande i det s.k. Monaco-ärendet får anses klargöra att Sverige över huvud taget inte kan lämna internationellt rättsligt bistånd i brottmål om TF eller YGL är tillämpliga. I ett civilrättsligt verkställighetsärende har dock bistånd kunnat lämnas i en fråga som hade koppling till regleringen i YGL (NJA 1998 s. 817).

Den nuvarande svenska positionen i fråga om internationellt rättsligt bistånd kan inte anses vara i fas med utvecklingen inom EU. Samarbetet på främst det straffrättsliga området fördjupas alltmer. I de aktuella EU-rättsakterna görs det typiskt sett inte den tydliga uppdelning mellan frågor som rör tryck- och yttrandefriheten och sådana som rör rättsordningen i övrigt som är utmärkande för det svenska regelverket. Problemet ur svensk synvinkel förstärks av att vår nationella reglering är detaljerad och har ett brett tillämpningsområde. Den svenska hållningen, som bl.a. bygger på synsättet att olika uttalanden i ingresserna till de aktuella EU-rättsakterna innebär att nationella undantag kan göras, har inte varit föremål för en närmare EU-rättslig prövning. Det kan dock diskuteras om den här hållningen täcker in alla situationer där rättsligt bistånd kan aktualiseras och om den vilar på tillräckligt stabil grund för att vara långsiktigt hållbar.

Utanför det EU-rättsliga samarbetet har Sverige ingått en mängd överenskommelser som rör internationellt rättsligt bistånd i olika former, inte minst inom ramen för samarbetet i Europarådet. Enligt dessa rättsakter särbehandlas inte de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekterna genom undantag eller reservationer.

Vi kommer mot denna bakgrund till samma grundläggande slutsats som tidigare utredningar i den här frågan. Det bör därför införas en uttrycklig möjlighet att lämna internationellt rättsligt

bistånd på TF:s och YGL:s områden. En sådan reglering ska rättsligt sett vila på den s.k. exklusivitetsprincipen, dvs. att varje form av ingripande med anledning av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten kräver stöd i grundlagen. Vidare ska utgångspunkten vara att i princip samma höga skyddsnivå ska gälla vid lämnande av internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden som om ett ingripande hade skett inom ramen för ett svenskt nationellt förfarande (t.ex. om Justitiekanslern inlett förundersökning för ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott).

När det gäller valet mellan olika lagtekniska metoder för att åstadkomma detta gör vi bedömningen att en mer allmänt formulerad reglering bör införas i grundlagarna som gör det möjligt att lämna internationellt rättsligt bistånd. Det ska dock finnas ett förbud mot att lämna rättsligt bistånd om detta skulle vara i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Vid bedömningen av en begäran om rättsligt bistånd bör det särskilt beaktas att sådant bistånd inte ska kunna användas för att kringgå de svenska reglerna, t.ex. i fråga om ensamansvar och meddelarfrihet. En ansökan ska inte bifallas om den begärda åtgärden framstår som oförenlig med intresset av att värna en fri debatt och allmän upplysning i Sverige. Meddelarfriheten ska anses vara en svensk allmän rättsprincip, liksom principen om ensamansvar. I första hand är det den som har utövat den redaktionella beslutanderätten över innehållet som ska ansvara. När det gäller böcker ansvarar författaren. Dubbel straffbarhet ska vara en förutsättning för att en ansökan om internationellt rättsligt bistånd ska lämnas. De särskilda preskriptionstiderna på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ska inte i alla situationer betraktas som svenska allmänna rättsprinciper. För att rättsligt bistånd ska kunna lämnas bör den aktuella utländska processordningen minst uppfylla de krav som kan anses följa av Europakonventionen. Däremot bör det inte gälla krav på att frågan prövas efter medverkan av specialåklagare och jury.

Det införs ett krav på att Justitiekanslern ska ges tillfälle yttra sig innan internationellt rättsligt bistånd beviljas i frågor som rör ansvar för brott. Vidare införs det en bestämmelse som innebär att det gällande kravet på regeringens medgivande för åtal för vissa brott blir tillämpligt även vid internationellt rättsligt bistånd.

En delegationsbestämmelse om produktinformation m.m.

En konsekvens av att tillämpningsområdet för TF och YGL bestäms med utgångspunkt i den kommunikationsteknik som används kan bli att grundlagsfrågor aktualiseras i sammanhang som inte har en typisk tryck- och yttrandefrihetsrättslig prägel. Ett sådant område rör varningstexter, innehållsdeklarationer och annan produktinformation på och i förpackningar (bl.a. cigarettpaket eller ”bipacksedlar” till läkemedel). Samtidigt har lagstiftaren, inte minst på EU-nivå, ansett det nödvändigt att reglera utformningen av den här typen av texter. Dessa åtgärder syftar i de flesta fall till att skydda folkhälsan men även andra ändamål förekommer, t.ex. miljö- eller konsumentskydd.

Redan i dag görs undantag från TF:s och YGL:s regler för att möjliggöra krav på t.ex. produktinformation. Detta sker med utgångspunkt från en tolkning av grundlagarnas syften. Det har ingått i vårt uppdrag att analysera behovet av att införa en bestämmelse i grundlagarna som uttrycker att produktinformation kan regleras i vanlig lag.

Vi bedömer att det finns skäl att något utvidga det befintliga undantaget i förhållande till vad som följer av den nuvarande tolkningen. Bedömningen är att en förändring av det slaget behöver komma till uttryck i grundlagstexten. Syftet med förändringen är att underlätta för lagstiftaren att hantera situationer då intresset av att skydda tryck- och yttrandefriheten framstår som relativt svagt i frågor som har koppling till produktinformation. Mot denna bakgrund föreslår vi att det införs en bestämmelse i TF och YGL som uttryckligen gör det möjligt med bestämmelser i lag om produktinformation. En förutsättning är att syftet med kravet är skydd för hälsa, miljö eller konsumentskydd. Det ska även i fortsättningen gälla att kravet på att införa sådan text inte får bli så omfattande att det alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningar med egen text.

Vi har också haft i uppdrag att analysera hur en reglering om s.k. neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till TF. Om vi kommer fram till att en sådan reglering skulle kräva grundlagsändring ska vi, enligt direktiven, lämna nödvändiga författningsförslag. Vi har dock inte haft i uppdrag att överväga om bestämmelser om neutrala tobaksförpackningar ska införas.

Kravet på neutrala tobaksförpackningar bygger på tanken att förpackningarna ska vara helt standardiserade enligt vissa kriterier. Det tycks inte lämnas något utrymme alls för näringsidkaren att införa egen text på paketet. Det är vår bedömning att ett sådant krav kan hamna i konflikt med de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna om etableringsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder. En eventuell grundlagsbestämmelse som möjliggör neutrala tobaksförpackningar bör utformas som en delegationsbestämmelse som innebär att det görs undantag från dessa principer.

Europeiska produktioner i trådsändningar och tillgänglighet till beställ-tv i tråd

Etableringsfriheten för trådsändningar innebär att var och en som huvudregel har rätt att sända bl.a. radio och tv i tråd och att det inte får ställas några krav på sändningarna (se 3 kap. 1 § första stycket YGL). I paragrafens andra stycke finns emellertid undantag från etableringsfriheten som innebär att det i lag är möjligt att meddela föreskrifter om sådana krav.

Mot bakgrund av överträdelseärendet om Sveriges genomförande av AV-direktivet (överträdelse nummer 2013/2191) har vi analyserat om ett undantag bör föreslås som gör det möjligt att uppställa krav i lag på europeiska produktioner i tv och beställ-tv i tråd i enlighet med direktivet. Sådana krav ställs redan i dag när det gäller tv och beställ-tv som sänds genom etern.

AV-direktivet får enligt vår mening anses kräva att medlemsländerna inför bindande regler för att ge effekt åt direktivets innehåll. För att sådana regler ska bli möjliga fullt ut när det gäller direktivets regler om främjande av europeiska produktioner i tv och beställ-tv krävs ett undantag från huvudprincipen om etableringsfrihet i tråd i detta avseende. Ett sådant undantag föreslås därför. Krav på främjande av europeiska produktioner i trådsändningar får sägas innebära endast en marginell utökning av de krav som redan gäller.

Genom ett undantag från etableringsfriheten som infördes den 1 januari 2011 (se 3 kap. 1 § 4 YGL) blev det möjligt att uppställa krav på den som sänder program i tv genom tråd att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolk-

ning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Undantaget gäller inte beställ-tv i tråd.

Vi har övervägt om samma krav på tillgänglighet ska kunna ställas på beställ-tv i tråd. Med hänsyn till att det rör sig om tjänster av samma karaktär, om än tillhandahållna på olika sätt, är det rimligt att krav på tillgänglighet ska kunna ställas på beställ-tv i tråd i samma omfattning som när det gäller tv och beställ-tv genom etern och tv i tråd. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse som tillåter regler i vanlig lag om skyldighet för den som tillhandahåller tv-program på begäran genom överföringar i tråd som omfattas av databasregeln (beställ-tv) att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Summary

The Committee's remit

The Media Constitution Committee is a cross-party committee tasked with reviewing the Swedish constitutional provisions in a number of respects, on the basis of the existing system of freedom of the press and freedom of expression. In other words, the remit did not include taking a position on whether the freedom of the press and freedom of expression provisions under the Freedom of the Press Act (FPA) and the Fundamental Law on Freedom of Expression (FLFE) need to be fundamentally reformed. In accordance with our terms of reference, the standpoints of the Freedom of Expression Committee in its final report entitled 'A review of freedom of the press and freedom of expression' (SOU 2012:55) have been the starting point for our considerations in many of the issues.

One task has been to conduct a linguistic and structural review of the FPA and the FLFE to make them as clear and as easily applicable as possible. The remit also involved carrying out an extensive review of constitutional protection under the 'database rule' in Chapter 1, Article 9 of the FLFE. This part of the remit covered issues concerning the scope of constitutional protection, statutory limitation and liability, and protection of personal privacy. Further, we were tasked with investigating the possibility of expanding opportunities to provide international legal assistance in the area protected by FPA and FLFE. Another part of the remit was to consider whether it should be possible to lay down rules in ordinary law concerning product information, warning texts and similar information that appears in media protected by those laws. We also have had the task of analysing whether it should be possible to set requirements concerning access to on-demand

television transmitted via cable for people with impairments, and whether there should be requirements concerning European productions under the EU's Audiovisual Media Services Directive on television and on-demand television via cable.

A review of the language and structure of the FPA and the FLFE

It is sometimes claimed that there are various problems applying the FPA and the FLFE. These problems are considered not only to be due to the fact that the freedom of the press and freedom of expression provisions are relatively complicated in terms of subject matter. It has also been stated that the design of the FPA and the FLFE is complex in various respects from a legal-technical perspective and that a review needs to be carried out of the language and the structure of these fundamental (constitutional) laws. Against this background, we were tasked with conducting such a review of the language and structure of the FPA and the FLFE with the aim of making them as clear and as easily applicable as possible. Our remit also included considering whether the detailed provisions of the fundamental laws should be moved to ordinary law.

One important starting point for this work was that the review should take place within the framework of the regulatory model for freedom of the press and freedom of expression that the FPA and the FLFE represent. This means, among other things, that the review does not address the fact that this is a detailed regulation at constitutional level and that the area of application is determined on the basis of certain technically oriented terms.

The review of the structure involves dividing up long sections into several shorter ones. In some cases, provisions are moved to other parts of the fundamental laws where they are considered to fit better systematically. We have also carried out a general review of the existing chapter headings. Moreover, several of the chapters have been given additional headings. The language in the articles has been modernised and the sentence structure simplified. For ease of understanding, new bullet point lists have been introduced in a number of articles.

A special approach has been taken concerning the more traditional provisions of the opening section (Chapter 1, Article 1, FPA) and in the ‘instructions’ (Chapter 1, Article 4 of the FPA and Chapter 1, Article 5 of the FLFE). To avoid the risk of undermining the foundations of freedom of the press or otherwise opening up to shifts of meaning that in the application of the law could weaken freedom of the press or in some other way entail a risk of new interpretation problems, we have taken special care in the review of these parts. At the same time, the language has been modernised for the sake of harmonisation with other parts of the regulation.

The review has involved introducing certain new terms to these fundamental laws. In the FLFE, the term ‘programme’ replaces the term ‘radio programme’. In the FPA, the term ‘jury member’ replaces ‘juryman’.

The review of the legislative texts raises in some cases the issue of whether there is reason to make amendments that could change the legal situation somewhat. One such case involves the kind of protection that should apply to people other than Swedish citizens in relation to freedom of the press and freedom of expression. We propose that the FPA and the FLFE be coordinated in terms of how the freedom and rights provisions are worded in Chapter 2 of the Instrument of Government, so that they state that constitutional protection is for ‘everyone’ and not, as in the current wording, for Swedish citizens. Restrictions to protection can be made in law with regard to people who are not Swedish citizens. The rules on the duty of confidentiality contained in Chapter 2 of the FLFE have also been adapted so that the regulation is the same in both of these fundamental laws. Certain provisions in Chapter 5 of the FPA on authorisation to publish periodicals have been moved to ordinary law.

Conditions for automatic constitutional protection

Internet publications are an increasingly important source of information. If such activities do not have a link to traditional media, there is no automatic constitutional protection under Chapter 1, Article 9 of the FLFE. In our view, the significance of

these publications is reason enough to argue for the expansion of constitutional protection to also cover actors who publish on websites other than the more traditional media companies. With such a solution, internet publications would receive independent protection, something that many referral bodies called for in their opinions on the report of the Freedom of Expression Committee. An expansion can therefore be deemed desirable for reasons of principle. However, we do not consider that such an expansion is possible if the fundamental principles in the existing freedom of the press and freedom of expression system are also to be upheld. The applicability of these fundamental laws to the other media forms discussed risks becoming unclear, to the detriment of both those operating the platform and anyone communicating on it. Moreover, through expansion, the fundamental laws could affect actors who have no interest in constitutional protection and are not willing to submit to the liability that follows from constitutional protection. We therefore consider that the link to traditional media in order to obtain automatic constitutional protection should remain. In the future too, however, other media forms will have the opportunity to apply for a *certificate of publication* and thus obtain constitutional protection for their database activities.

The link to traditional media is expressed in the existing regulation that there has to be an editorial staff for a printed newspaper or for a radio or television programme that provides content in the database in order for constitutional protection to be available. One issue that has been discussed in this context is which editorial staff should be regarded as providing content in the database when several legal persons are involved. We consider that the term 'editorial staff' in the database rule has been established in practice in a satisfactory manner and we do not see any reason to propose any amendments in this respect.

Constitutional protection for print on demand, eBooks and audiobooks

Print on demand, eBooks and audiobooks can currently be covered by constitutional protection under the database rule. This means that one editor has been appointed by the publishing company as liable for the content.

In line with the terms of reference, we have carried out a survey on the use of print on demand. The survey shows that the production and distribution of print on demand occur in different ways, often using intermediaries that own the databases. This raises questions about whether the conditions for protection under the database rule have been met, for example whether the publishing company provides the content in such a way as is necessary in order to enjoy constitutional protection under the database rule. However, we do not consider that there is reason to change protection under the database rule with regard to print on demand.

Another issue is the fact that there is shared liability for content that is available both as a printed book and as print on demand, an eBook or an audiobook. In these cases, the author is liable for the contents of a printed book whereas an editor appointed by a publishing company, for example, is liable for the contents of the book when it is distributed as print on demand, an eBook or an audiobook. We believe that the possibility should be introduced to consolidate liability for the different forms of distribution.

We have discussed various ways of achieving this, i.e. by linking protection to individual copies and individual files. However, in our view this kind of system is difficult to reconcile with the foundations of the freedom of the press and freedom of expression system. We therefore do not propose such a solution.

Instead, we have concluded that the problem of divided liability should be addressed by expanding the ‘supplement rule’ in Chapter 1, Article 7, second paragraph of the FPA.

In its current wording, the supplement rule is intended to consolidate liability for newspapers provided in printed form and in the form of talking newspapers. We consider that the supplement rule should also apply when a book in printed form is provided as print on demand, an eBook or an audiobook in a database covered by the FLFE. This would enable liability to be attached to the author.

This kind of solution raises separate questions about statutory limitations for database contents concerning opinions that include offences against the freedom of the press. We believe that the statutory limitation period should be calculated from when the content was published in the database. This kind of system would mean that certain content of a database that represents an offence

may remain in place after the statutory limitation has been reached. We therefore propose provisions stating that a court may decide, following a claim from the Chancellor of Justice or the injured party, that certain material should be removed from the database.

In cases that will not be included in the proposal to expand the supplement rule, we consider that it should be possible for the author, by being appointed the editor of the part of the database that contains the work in the form of print on demand, an eBook or an audiobook, to be liable for the content.

Given the forms of distribution for talking newspapers, we also propose that the existing supplement rule be expanded to also apply to talking newspapers provided in the form of content in a database.

Users' comments and external information suppliers

In order for constitutional protection to apply under the database rule in Chapter 1, Article 9 of the FLFE, one prerequisite is that the content in the database can only be modified by the person running the operation. The more detailed implications of this provision can be discussed when the person running the operation hires an 'external information supplier'. The question also becomes relevant when there is external material in the database, e.g. users' comments or links to other websites.

With regard to external information suppliers – e.g. people tasked with independently updating a blog on a media company's website or a production company that looks after parts of the website – we consider, in light of current practice, that there is no need to make the legislative text clearer with the aim of clarifying constitutional protection in these cases. Continued developments through practice will also provide greater opportunities to take account of developments in the area.

In order for constitutional protection to apply to a database that also contains external material (e.g. users' comments or links to other websites), practice requires that the editorial content (the content from the person running the operation) is clearly separated from the external material.

We have considered whether the legislative text should clarify how this separation should be achieved, but we have concluded that such a clarification is not necessary. We believe that this issue too should be dealt with in the application of the law.

Another question we touch on is what the consequences would be for the application of the FLFE to a website if editorial material is not adequately separated from external material. The assessment of the Supreme Court in case NJA 2014, p. 128 ('Juridikfronten case') can be interpreted to mean that constitutional protection disappears for the entire website if the editorial content is not separated in a sufficiently clear way. In our view, there is no reason to allow the consequences of inadequate separation of content to be so drastic. We therefore propose a provision stating that – even in the event of inadequate separation of content – constitutional protection remains for such content that clearly originates from the person running the database operation. One example of such material is an opinion piece or material that has been written by a newspaper's journalists.

According to one view, there are differences in constitutional protection, with regard to external material, between databases with a certificate of publication and those with automatic constitutional protection. We propose a clarification stating that constitutional protection is to be considered in the same way in this regard, that is to say that constitutional protection applies to editorial material when it has been separated. The existence of external material on a website with a certificate of publication will thus have the same consequences as when it appears on a website with automatic constitutional protection. This also means that the special rule we propose in the event of inadequate separation of content will also apply to databases with such a certificate.

Mass media companies' separate platforms on social media

The majority of traditional mass media companies are now also present on social media, e.g. Twitter and YouTube. The terms of reference state that mass media companies' separate platforms on social media currently lack constitutional protection. As part of our review of the database rule we analysed this issue. The

assessment is that the definite conclusion stated in the terms of reference – namely that mass media companies' platforms on social media currently always lack constitutional protection – can be questioned.

In our opinion, it should be possible to view the legal situation as providing leeway for making a more nuanced assessment in each individual case. Crucial to the assessment, then, is whether the platform can be seen as a database in its own right in the meaning of the database rule and whether the person running the operation has any control over the content. In light of this, it is not necessary in our view to amend the legislation concerning mass media companies' actions on separate social media platforms.

Statutory limitation rules and liability for databases

Developments in the media industry mean that older material, e.g. on newspapers' websites, is no longer removed to any a great extent. As published material is not normally removed, the current rules mean that the information in databases does not normally reach statutory limitation. The statutory limitation period does not begin, and criminal and tort liability never cease to apply. Thus, the reasons usually given in support of short statutory limitation periods in the area of freedom of the press and freedom of expression do not gain any traction. This applies, among other things, to the idea that the permissibility of an opinion is to be assessed in accordance with the views and values that applied at the time of publication. Under the current system, for example, an article on a website could be examined on the basis of social values that emerged long after the original publication. Moreover, new circumstances may have emerged making the article appear to be a violation of freedom of expression that should be prosecuted, despite the fact that this assessment may not have seemed justified at the time the article was published.

It is also conceivable that it would be incompatible with the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms if someone were to be permitted to bring an action concerning defamation due to an article that was published more than 15 years ago but that is still available on the newspaper's

website (see the statements of the European Court of Human Rights in the case *Times Newspaper Ltd vs the United Kingdom*).

A related problem has to do with the great scope that the large media companies' websites have achieved. This issue did not appear to be relevant when the current statutory limitation rule was introduced. In light of the size of databases, the current system of liability could have consequences that are questionable from a criminal law perspective against the background of the fact that the editor is always considered to have read the opinion in advance and approved its publication (the 'presumption of intent').

These circumstances have particular consequences in connection with a change in editor for a large database. The contents could have been entered into the database following a decision by a previous editor. The material could be so extensive that there is no realistic possibility of the new editor getting to grips with it when taking up their duties (see decision by the Supreme Court in NJA 2013, p. 945).

It should be stressed that the problems with the issue concerning liability for media companies' large databases can be remedied with divided liability, so that several editors are appointed for the same database. However, measures of this kind do not seem sufficient.

Efforts should instead be made to ensure that the regulation better interacts with developments in the area of internet publication than is currently the case. This should more clearly build on the idea that the editor is liable for publications that he or she has approved, or at least has had the opportunity to take a standpoint on.

The conclusion of the above is that the provisions on an editor's liability should be amended in relation to older publications.

We have considered several possible options for creating a better system with regard to the issue of statutory limitation for opinions on websites covered by the FLFE. However, we believe that the existing statutory limitation system should remain in place. Freedom of expression offences on a website must therefore, in future too, be considered to continue until the information has been removed. See *annex 5* for a description of one of the other options we have discussed.

However, a limitation is to be introduced concerning the editor's liability for material in a database that is older than one

year. If the editor wishes to assert that such a limitation on liability exists, he or she needs to cite this. The limitation on liability is not to apply if it is plausibly demonstrated that the information was first provided no more than one year ago.

If a limitation on liability applies, the Chancellor of Justice or the injured party should have the opportunity to inform the editor that a database contains certain older information that may represent a freedom of expression offence. If the editor then decides not to remove the opinion within two weeks, he or she is to be considered to have decided to re-publish the opinion. The new decision to publish is to be considered to have taken place when the two-week deadline has expired. The editor is liable in this case for the opinion in question. However, if the editor chooses to remove the material within the two-week deadline, he or she cannot be held to account.

The opportunity will also be introduced for the injured party to contact the media company to make a claim for damages, even if the editor – as a result of a liability limitation – cannot be held to account and the information has been removed.

Personal privacy and constitutional protection

The rules contained in the Personal Data Act concerning protection of sensitive personal data are not applied when the FPA and the FLFE are applicable (see Section 7 of the Personal Data Act). The Personal Data Act implements the Data Protection Directive which, as of 25 May 2018, will be replaced by the new Data Protection Regulation. Like the Data Protection Directive and the Personal Data Act, the Data Protection Regulation contains a fundamental ban on handling sensitive personal data (Article 9.1). The assessment has been made that the relationship to the Constitution, i.e. that the regulation will not apply in the areas of the FPA and the FLFE, will be the same when the new regulation enters into force.

We have had an investigation conducted into databases with a certificate of publication that corresponds to the investigation conducted by the Freedom of Expression Committee in 2009 and 2011. This survey essentially shows the same results as those

investigations. The overall impression is still that these operations are being run in a serious and responsible manner.

However, the review provides a different picture too in some respects, which gives cause for concern with regard to protection of personal privacy. It is clear that a number of certificates refer to what are purely search engines. As a rule, this concerns various online services offered on commercial grounds and that involve the public being given access to information about private individuals from public documents and databases. Operations of this kind are sensitive in terms of personal privacy and it is clear that private individuals risk suffering damage if the information in question is spread to the public.

The need to allow operations of this kind to be fully protected by the fundamental principles of freedom of the press and freedom of expression seems limited. The current situation means that the constitutional system concerning these search engines risks consequences that are not reasonable. As has already been mentioned, there is a greater risk of private individuals being subjected to serious privacy violations if registers that contain only personal data come under the Constitution and are thus not covered by the personal data regulations. The problem becomes particularly tangible if a database that is protected by the Constitution is used to handle and provide information that would be considered particularly sensitive in other contexts, e.g. if someone is the defendant in a criminal case. Against this background, we consider that there is reason to limit constitutional protection for certain types of search engines and instead allow provisions in law. We therefore propose an explicit exception in the FPA and the FLFE targeting certain search engines that provide sensitive personal data and information about violations of law, etc. All data compilations that have been organised so that it is possible to search for and compile the information in question are to be subject to the exception. One prerequisite for exceptions to apply is that there are – considering the operations and the forms in which the data compilation is made available – specific risks of improper violations of the personal privacy of the people in the register. The exception in question has been designed as a ‘delegation provision’, which will create scope to regulate the issue through means other than the Constitution. No preconditions should be introduced to obtain a

certificate of publication for database activities that target the contents of what is to be published.

International judicial cooperation in the area of the FPA and the FLFE

Our current national regulations give Sweden very limited opportunities to assist other countries in the area of freedom of the press and freedom of expression regarding judicial cooperation. The Government's standpoint in the 'Monaco case' can be considered to clarify that Sweden cannot provide any international legal assistance whatsoever in criminal cases if the FPA and the FLFE apply. However, in a civil enforcement case, it was possible to provide assistance on an issue linked to the regulation in the FLFE (NJA 1998, p. 817, 'Odd Lindberg case').

The current Swedish position on the issue of international legal assistance cannot be considered to be in step with developments in the EU. Cooperation in the criminal law area, above all, is becoming ever deeper. In the existing EU legal instruments, there is typically no clear division between issues concerning freedom of the press and freedom of expression and issues concerning the legal order in other respects, as is characteristic of the Swedish regulatory framework. The problem from Sweden's point of view is aggravated by the fact that our national regulations are detailed and have a broad field of application. The Swedish position – which is based on the view that various statements in the introductory texts to the existing EU legal instruments mean that national exceptions can be made – has not been the subject of a more in-depth EU legal examination. However, it is debatable whether this position covers all situations in which legal assistance may be relevant and whether it rests on a sufficiently solid foundation to be sustainable in the long term.

Beyond EU legal cooperation, Sweden has entered into a large number of agreements concerning international legal assistance in various forms, not least within the framework of cooperation in the Council of Europe. Under these legal instruments, freedom of the press and freedom of expression aspects are not given special treatment through exceptions or reservations.

In light of this, we come to the same fundamental conclusion on this issue as previous committees. An explicit option of providing international legal assistance in the area of the FPA and the FLFE should therefore be introduced. In legal terms, such a regulation would rest on the ‘principle of exclusivity’, i.e. that every form of intervention due to abuse of freedom of the press or freedom of expression must be supported by FPA or FLFE. Moreover, the starting point should be that, in principle, the same high level of protection must apply when providing international legal assistance in the area of the FPA or the FLFE as if an intervention had occurred within the framework of a Swedish national procedure (e.g. if the Chancellor of Justice initiates a preliminary investigation into freedom of the press or freedom of expression offences).

As regards the choice between various legal-technical methods to achieve this, we consider that a more generally worded regulation should be introduced. However, there must be a ban on providing legal assistance if this is in contravention of Sweden’s general principles of law in the area of freedom of the press and freedom of expression.

In an assessment of a request for legal assistance, special consideration should be given to the fact that such assistance may not be used to circumvent the Swedish rules, e.g. concerning sole liability and freedom of communication of information. An application must not be approved if the requested measure appears to be irreconcilable with the interest of safeguarding a free debate and general information provision in Sweden. Freedom of communication of information is to be considered a Swedish general principle of law, like the principle of sole liability. Primary liability rests with the person who has exercised the editorial right to decide on the contents. With books, it is the author who is liable. Dual criminality must be a prerequisite for an application for international legal assistance to be made. The specific statutory limitation periods in the area of freedom of the press and freedom of expression must not be regarded as Swedish general principles of law in all situations. In order for legal assistance to be provided, the foreign procedures in question must at the very least fulfil the requirements that follow from the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. However, this

should not apply to the requirement that the issue be examined following the involvement of a special prosecutor and jury.

A requirement will be introduced stating that the Chancellor of Justice must be given the opportunity to give an opinion before international legal assistance is approved in issues concerning criminal liability. Moreover, a provision will be introduced meaning that the existing requirement for the Government's consent for prosecuting certain crimes will also apply for international legal assistance.

A delegation provision on product information etc.

One consequence of determining the scope of application of the FPA and the FLFE on the basis of the communications technology used may be that constitutional issues arise in contexts that do not have a typical freedom of the press and freedom of expression profile. Such an area concerns warning texts, declarations of content and other product information on and inside packaging (including cigarette packets or leaflets that come with pharmaceutical products). At the same time, the legislator – not least at EU level – has deemed it necessary to regulate the design of this type of text. These measures are aimed in the majority of cases at protecting public health, but there are also other purposes, e.g. environmental or consumer protection.

Exceptions are already made from the FPA's and the FLFE's rules to enable requirements concerning product information, for example. This is done on the basis of an interpretation of the purposes of these fundamental laws. Part of our remit was to analyse the need to introduce a provision in the fundamental laws stating that product information can be regulated in ordinary law.

We consider that there is reason to expand the existing exception somewhat in relation to what follows from the current interpretation. The assessment is that a change of this kind needs to be expressed in the fundamental laws. The purpose of this amendment is to make it easier for the legislator to deal with situations when the interest in protecting freedom of expression appears to be relatively weak in issues linked to product information. In light of this, we propose the introduction of a provision in the FPA and the FLFE that makes it explicitly possible to introduce

legal provisions on product information. One prerequisite is that the purpose of the requirement is protection of health, environmental protection or consumer protection. In future too, it must be the case that the requirement to introduce such text must not be so comprehensive as to excessively limit the opportunities for business operators to place their own text on packaging.

We were also tasked with analysing where a regulation on ‘neutral tobacco packaging’ would stand in relation to the FPA. If we conclude that it is necessary to amend the FPA, our terms of reference require that we present the necessary legislative proposals. However, it was not part of our remit to consider whether provisions on neutral tobacco packaging should be introduced.

The requirement for neutral tobacco packaging is based on the idea that packaging should be completely standardised in line with certain criteria. As far as we can judge, there is to be no scope whatsoever for business operators to include their own text on packaging. In our view, this kind of requirement could conflict with the principles of freedom of the press and of expression concerning freedom of establishment and prohibition of obstructive measures. Any constitutional provision enabling neutral tobacco packaging should be designed as a delegation provision, meaning that exceptions are made from these principles.

European productions in cable transmissions and access to on-demand television via cable

Freedom of establishment for cable transmissions means that, as a rule, everyone has the right to transmit radio and television via cable, and no requirements can be made concerning these transmissions (see Chapter 3, Article 1, first paragraph of the FLFE). However, the second paragraph of the article contains exceptions from freedom of establishment, meaning that it is possible in law to issue regulations on such requirements.

Against the background of the infringement matter concerning Sweden’s implementation of the Audiovisual Media Services Directive (infringement number 2013/2191), we have analysed whether an exception should be proposed making it possible to lay requirements down in law for European productions on television and on-demand television via cable, in accordance with the

Directive. Such requirements are already set today with regard to television and on-demand television transmitted via the ether.

In our view, the Audiovisual Media Services Directive can be considered to require Member States to introduce binding rules to give effect to the contents of the Directive. For such rules to be fully possible with regard to the Directive's rules on promoting European productions on television and on-demand television, an exception is necessary from the main principle of freedom of establishment via cable in this respect. We therefore propose such an exception. Requirements concerning the promotion of European productions in cable transmissions can be considered to entail only a marginal increase in the requirements that already apply.

As a result of an exception from freedom of establishment that was introduced on 1 January 2011 (see Chapter 3, Article 1, point 4 of the FLFE), it became possible to set requirements for those transmitting television programmes via cable to design the transmissions in such a way that the programmes were accessible for people with impairments through subtitles, interpreting, audio subtitles or similar technology. This exception does not apply to on-demand television via cable.

We have considered whether the same accessibility requirement should be established for on-demand television via cable. In view of the fact that these are services of the same nature, albeit provided in different ways, it is reasonable that accessibility requirements should be established for on-demand television via cable to the same extent as for television and on-demand television via the ether and cable television. We therefore propose the introduction of a provision allowing rules in ordinary law on the obligation for those providing television programmes on demand via cable transmissions and that are covered by the database rule to design these transmissions in such a way that they are accessible for people with impairments through subtitling, interpretation, spoken text or similar techniques.

Tryckfrihetsförordningens nya lydelse enligt kommitténs förslag

1 kap. Tryckfriheten

1 § Tryckfriheten syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande.

Tryckfriheten innebär en frihet för var och en att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. När tryckfriheten utövas ska bestämmelser i denna grundlag som skyddar enskildas rätt och allmän säkerhet iakttas.

Tryckfriheten innebär också en rätt för var och en att ge ut skrifter utan att en myndighet eller ett annat allmänt organ lägger ut hinder mot detta i förväg. Åtal för en skrifts innehåll får väckas först efter det att den har getts ut och då vid en laglig domstol. Ingen får straffas för en skrifts innehåll i andra fall än om innehållet strider mot tydlig lag som är meddelad för att bevara allmänt lugn men som inte håller tillbaka allmän upplysning.

För tryckfriheten får inga andra begränsningar finnas än de som följer av denna grundlag.

Tillämpningsområde

Olika typer av skrifter

2 § Denna grundlag är tillämplig på skrifter som har framställts i tryckpress.

Grundlagen ska också tillämpas på skrifter som har mångfaldigats genom fotokopiering eller någon liknande teknik, om

1. utgivningsbevis gäller för skriften, eller

2. skriften är försedd med en beteckning som visar att den är mångfaldigad och i anslutning till beteckningen tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta.

Vad som sägs i denna grundlag om skrifter som har framställts i tryckpress och om tryckning gäller, om inte annat anges, även skrifter och mångfaldigande som avses i andra stycket.

Även bilder, med eller utan åtföljande text, anses här som skrifter.

Tryckta skrifter

3 § En skrift anses som en tryckt skrift när den är utgiven.

En skrift anses utgiven när den har lämnats ut till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Detta gäller dock inte en myndighets tryckta handlingar, om de inte är tillgängliga för var och en.

En skrift ska inte anses utlämnad för spridning i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet.

Periodiska skrifter

4 § Med en periodisk skrift avses en tryckt skrift som enligt utgivningsplanen ska ges ut vid särskilda tider, under en bestämd titel och med minst fyra nummer eller häften årligen. Till skriften hör även löpsedlar och bilagor.

Har utgivningsbevis meddelats, anses skriften som periodisk till dess att beviset återkallas eller förklaras ha upphört.

Bilagor i form av program eller tekniska upptagningar

5 § Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett program som avses i yttrandefrihetsgrundlagen och som sänds eller som tillhandahålls ur en databas som avses i 1 kap. 4 § i den grundlagen, ska den versionen anses utgöra en bilaga till skriften vid tillämpning av denna grundlag. Det gäller dock endast om

– innehållet är särskilt anpassat till personer med funktionsnedsättning,

– innehållet återges oförändrat, och

– det anges hur innehållet har disponerats.

Vad som anges i första stycket gäller även när innehållet sprids i en teknisk upptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen.

Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.

6 § Om en författare, utgivare eller förläggare som är ansvarig enligt 8 kap. för en skrift som inte är periodisk sprider eller låter sprida innehållet eller delar av detta i form av ett program som tillhandahålls ur en databas som avses i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen, ska detta innehåll anses vara en bilaga till skriften. Det gäller dock endast om innehållet återges oförändrat och det anges att innehållet är en bilaga enligt denna bestämmelse.

Grundläggande bestämmelser

Meddelarfrihet och anskaffarfrihet

7 § Det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i en tryckt skrift (meddelarfrihet). Denna frihet avser uppgifter som lämnas till

– en författare eller någon annan upphovsman till en framställning i en tryckt skrift,

– skriftens utgivare eller redaktion, eller

– ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

Det står också var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i en tryckt skrift eller att meddela uppgifter som avses i första stycket (anskaffarfrihet).

För dessa friheter finns inga andra begränsningar än de som följer av denna grundlag.

Censurförbud och förbud mot andra hindrande åtgärder

8 § En skrift får inte granskas före tryckningen av en myndighet eller ett annat allmänt organ. Förbud mot tryckning får aldrig förekomma.

Det är inte heller tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att, på grund av skriftens innehåll, hindra tryckning eller utgivning av en skrift, om åtgärden inte har stöd i denna grundlag. Detsamma gäller i fråga om hinder mot spridning av en skrift bland allmänheten.

Exklusivitetsprincipen

9 § En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har missbrukat tryckfriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd i denna grundlag av sådan anledning ingripa mot skriften.

Instruktion för tillämpningen

10 § Den som ska döma över missbruk av tryckfriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör alltid ha i åtanke att tryckfriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

Undantag från grundlagen*Vissa frågor som får regleras i lag*

11 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om upphovsmäns rätt till litterära eller konstnärliga verk eller framställares rätt till fotografisk bild, om upphovsrätten närstående rättigheter och om förbud mot att återge ett verk på ett sätt som kränker den andliga odlingens intressen.

12 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker eller tobaksvaror,

2. förbud mot kommersiella annonser som används vid marknadsföring av andra varor än tobaksvaror eller av tjänster, om det i annonsen förekommer ett varukännetecken som är i bruk för en tobaksvara eller som enligt gällande bestämmelser om varumärken är registrerat eller inarbetat för en tobaksvara,

3. förbud mot kommersiella annonser vilket har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt en förpliktelse som följer av medlemskapet i Europeiska unionen,

4. krav att införa och på ett visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om syftet är skydd för hälsa eller miljö eller konsumentskydd,

5. förbud mot offentliggörande i yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet av kreditupplysning som innebär otillbörligt intrång i enskilds personliga integritet eller som innehåller oriktig eller missvisande uppgift, om ersättningsskyldighet för sådant offentliggörande, om krav på berättigat behov hos den som beställer kreditupplysningen, om skyldighet att lämna information till den som avses med upplysningen och om rättelse av oriktig eller missvisande uppgift, eller

6. ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats.

Uppgiftssamlingar med vissa personuppgifter

13 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som följer genom lag om förbud mot offentliggörande av uppgifter som ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa uppgifter om

1. en enskilds ras, etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa, sexualliv, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter, eller

2. att en enskild har begått lagöverträdelse genom brott, förekommer i fällande domar i brottmål eller varit föremål för straffprocessuella tvångsmedel.

Vad som anges i första stycket gäller endast om det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Undantag för barnpornografi

14 § Denna grundlag är inte tillämplig på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under arton år.

2 kap. Allmänna handlingars offentlighet

Grundläggande bestämmelser

Offentlighetsprincipen

1 § Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en ha rätt att ta del av allmänna handlingar.

Begränsning av offentlighetsprincipen

2 § Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det krävs med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,
2. den centrala finanspolitiken, penningpolitiken eller valutapolitiken,
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset av att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
7. intresset av att bevara djur- eller växtart.

En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses

lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet.

Riksdagen eller regeringen får dock i en sådan bestämmelse som avses i andra stycket ges befogenhet att efter omständigheterna medge att en viss handling lämnas ut.

Vad som är allmän handling

Handling

3 § Med handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

Handling som förvaras hos myndighet

4 § En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

5 § En upptagning som avses i 3 § anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder och inte annat följer av 6 §.

6 § En sammanställning enligt 5 § andra stycket anses inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

7 § Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten.

8 § Med myndighet jämställs i detta kapitel riksdagen och beslutande kommunal församling.

Inkommen handling

9 § En handling anses ha kommit in till en myndighet, när den har anlånt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om en upptagning som avses i 3 § gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 5 §.

Tävlingsskrifter, anbud eller andra sådana handlingar som enligt tillkännagivande ska lämnas i förseglat omslag anses inte ha kommit in före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

En åtgärd som någon vidtar endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling som en myndighet har tillhandahållit ska inte anses leda till att handlingen har kommit in till den myndigheten.

Upprättad handling

10 § En handling anses upprättad hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

I stället för det som föreskrivs i första stycket gäller följande:

1. Diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses ha upprättats när de har färdigställts för anteckning eller införing.

2. Dom och annat beslut, som enligt vad som är föreskrivet ska avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling som

hänför sig till ett sådant beslut, anses ha upprättats när beslutet har avkunnats eller expedierats.

3. Andra protokoll från en myndighet och därmed jämförliga anteckningar anses ha upprättats när de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

Det som sägs i andra stycket 3 gäller inte protokoll hos riksdagens utskott, en kommuns revisorer, statliga kommittéer eller hos en kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

Överlämnad handling

11 § Har ett organ som ingår i eller är knutet till en myndighetsorganisation lämnat över en handling till något annat organ inom samma myndighetsorganisation, anses handlingen som inkommen eller upprättad därigenom endast om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra.

Detsamma gäller om en handling har framställts för att lämnas på det sätt som anges i första stycket.

Minnesanteckning, utkast och koncept

12 § En minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats ska inte heller efter den tidpunkt då den enligt 10 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten. Minnesanteckningen anses dock som upprättad om den har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning avses promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock inte i den del den har tillfört ärendet någon sakuppgift.

Utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och annan därmed jämställd handling som inte har expedierats anses inte som allmän handling. Handlingen anses dock vara allmän handling om den tas om hand för arkivering.

Teknisk bearbetning och säkerhetskopia

13 § En handling som förvaras hos en myndighet endast som ett led i en teknisk bearbetning eller teknisk lagring för någon annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten.

Som allmän handling anses inte en handling som en myndighet förvarar endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i en myndighets ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia).

Undantag

14 § Som allmän handling anses inte

1. brev, telegram eller någon annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för befordran av ett meddelande,

2. meddelande eller annan handling som har lämnats in till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i en periodisk skrift som ges ut genom myndigheten,

3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller någon annan handling som ingår i ett bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för något ändamål som anges här,

4. en upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos en myndighet där den ursprungliga handlingen inte skulle vara att anse som allmän.

Det som föreskrivs i första stycket 3 om handling som ingår i bibliotek tillämpas inte på en upptagning i en databas som en myndighet har tillgång till enligt ett avtal med en annan myndighet, om upptagningen är allmän handling hos den myndigheten.

Utlämnande av allmänna handlingar

Rätten att ta del av allmänna handlingar

15 § Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling får även skrivas av, avbildas eller tas i anspråk för ljudöverföring. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

En myndighet är inte skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder. Detsamma gäller en upptagning som avses i 3 §, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet.

Kopior av allmänna handlingar

16 § Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift. En myndighet är inte heller skyldig att framställa en kopia av karta, ritning, bild eller någon annan upptagning som avses i 3 § än vad som följer av lag, om det skulle innebära svårigheter och handlingen kan tillhandahållas på stället.

En begäran att få en avskrift eller kopia av allmän handling ska behandlas skyndsamt.

Prövning av begäran

17 § En begäran att få ta del av en allmän handling görs hos den myndighet som förvarar handlingen.

Begäran prövas av den myndighet som anges i första stycket. Om det finns särskilda skäl, får det dock föreskrivas i en bestämmelse som avses i 2 § andra stycket att prövningen vid tillämpningen av bestämmelsen ska göras av någon annan myndighet. I

fråga om en handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet kan det även genom förordning föreskrivas att endast en viss myndighet får pröva frågan om utlämnande. I dessa fall ska begäran om utlämnande genast hänskjutas till en behörig myndighet.

18 § En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut.

19 § Om någon annan än riksdagen eller regeringen avslår en begäran att få ta del av en handling eller lämnar ut en allmän handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får sökanden överklaga beslutet. Beslut av statsråd ska överklagas till regeringen och beslut av någon annan myndighet ska överklagas till domstol.

I den lag som avses i 2 § ska det närmare anges hur beslut som avses i första stycket får överklagas. Ett överklagande ska alltid prövas skyndsamt.

För beslut av en myndighet som lyder under riksdagen gäller särskilda bestämmelser om överklagande.

20 § En anteckning om hinder att lämna ut allmän handling får göras endast på en handling som omfattas av en bestämmelse som avses i 2 § andra stycket. Den tillämpliga bestämmelsen ska anges.

Ytterligare bestämmelser om allmänna handlingar

Allmänna handlingar hos enskilda organ och hos Svenska kyrkan

21 § Om en myndighets verksamhet ska övertas av ett enskilt organ, får det i lag föreskrivas att regeringen eller en beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till den verksamheten och som organet behöver för verksamheten får överlämnas dit utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Ett sådant organ ska i fråga om överlämnade handlingar jämnställas med en myndighet när 15–20 §§ tillämpas.

22 § I lag får det även föreskrivas att regeringen får besluta att allmänna handlingar får överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, utan att handlingarna däri-genom upphör att vara allmänna. Detta gäller handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos

1. myndigheter som har upphört och som har haft uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, eller

2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

När 15–20 §§ tillämpas ska Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar jämföras med en myndighet i fråga om överlämnade handlingar.

Bevarande och gallring

23 § Grundläggande föreskrifter om hur allmänna handlingar ska bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar får meddelas i lag.

3 kap. Rätten till anonymitet

1 § En författare till en tryckt skrift är inte skyldig att sätta ut namn, pseudonym eller signatur på skriften. Detsamma gäller för den som har meddelat uppgifter för offentliggörande enligt 1 kap. 7 § och för utgivare av en tryckt skrift som inte är periodisk.

2 § I mål om ansvar, skadestånd eller särskild rättsverkan på grund av tryckfrihetsbrott får ingen ta upp frågan om vem som är författare eller vem som är meddelare enligt 1 kap. 7 §. Detsamma gäller frågan om vem som är utgivare till en tryckt skrift som inte är periodisk.

Om författare eller utgivare har angetts på en skrift som inte är periodisk, med namn eller med en pseudonym eller signatur som enligt vad som är allmänt känt syftar på en viss person, får dock frågan om han eller hon är ansvarig behandlas i målet. Detsamma gäller om någon i en skriftlig förklaring har uppgett sig vara författaren eller utgivaren eller självmant har lämnat en sådan uppgift i målet.

Frågan om vem som är ansvarig för brott enligt 7 kap. 22 eller 23 § får handläggas i samma rättegång som avses i första och andra styckena.

Tystnadsplikt

3 § Den som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av en tryckt skrift eller med en framställning som har varit avsedd att införas i en tryckt skrift får inte röja vad han eller hon då har fått veta om vem som är författare eller meddelare eller, i fråga om en skrift som inte är periodisk, utgivare.

Tystnadsplikt enligt första stycket gäller även för den som på något annat sätt har varit verksam inom ett företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom ett företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter.

4 § Tystnadsplikt enligt 3 § gäller inte i följande fall:

1. Den till vars förmån tystnadsplikten gäller har samtyckt till att hans eller hennes identitet röjs.

2. Det är tillåtet enligt 2 § andra stycket att behandla frågan om identiteten.

3. Det rör sig om något av de brott av meddelare, författare eller andra upphovsmän eller av utgivare som avses i 7 kap. 22 § första stycket 1.

4. En domstol finner i fråga om brott enligt 7 kap. 21 § eller 22 § första stycket 2 eller 3 att det är nödvändigt att uppgifter lämnas om huruvida det är den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen som har lämnat meddelandet eller medverkat till framställningen. Sådana uppgifter lämnas vid en förhandling.

5. En domstol finner i något annat fall att det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en uppgift om identiteten lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran.

Vid förhör som avses i första stycket 4 eller 5 ska rätten noga vaka över att det inte ställs frågor som kan inkräkta på tystnadsplikten utöver vad som har medgetts i varje särskilt fall.

Efterforskningsförbud

5 § En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte efterforska

1. författaren till en framställning som har införts eller varit avsedd att införas i en tryckt skrift,

2. den som har gett ut eller avsett att ge ut en framställning i en sådan skrift, eller

3. den som har meddelat uppgifter enligt 1 kap. 7 §.

Förbudet i första stycket hindrar inte efterforskning när det behövs för åtal eller något annat ingripande som inte står i strid med denna grundlag. I sådana fall ska den tystnadsplikt som anges i 3 § beaktas.

Repressalieförbud

6 § En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk.

Straff

7 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 §,

2. uppsåtligen eller av oaktsamhet på en tryckt skrift sätter ut namn på eller pseudonym eller signatur för en författare eller, i fall som avses i 1 §, meddelare eller utgivare mot hans eller hennes vilja,

3. uppsåtligen eller av oaktsamhet på en tryckt skrift sätter ut namn på eller pseudonym eller signatur för någon som uppges vara författare, utgivare eller meddelare men som inte är det,

4. uppsåtligen efterforskar i strid med 5 §, eller

5. uppsåtligen ingriper i strid med 6 §, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 1–3 får väckas endast om målsäganden har anmält brottet till åtal.

Andra upphovsmän än författare

8 § Det som sägs i detta kapitel om författare gäller även andra upphovsmän till framställningar som har införts eller varit avsedda att införas i en tryckt skrift.

4 kap. Rätten att trycka skrifter

1 § Var och en har rätt att själv eller med hjälp av andra trycka skrifter.

Ursprungsuppgifter

2 § En skrift som är tryckt i Sverige och avsedd att ges ut här ska innehålla tydliga uppgifter om vem som har tryckt skriften samt om ort och år för tryckningen.

Detsamma gäller en skrift som är mångfaldigad här genom fotokopiering eller någon liknande teknik och för vilken utgivningsbevis gäller.

Skyldigheten att sätta ut uppgifter enligt första stycket gäller inte bild- eller tillfällighetstryck enligt 3 §.

3 § Med bild- eller tillfällighetstryck avses i denna grundlag vykort och bildalbum, visitkort och notifikationer, adresskort, etiketter, blanketter samt affärstryck såsom reklam- och emballagetryck och andra sådana trycksaker. En förutsättning är att missbruk av tryckfriheten kan anses uteslutet på grund av texten eller framställningen i övrigt.

Skyldighet att bevara exemplar

4 § Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av tryckta skrifter för granskning och att lämna exemplar av sådana skrifter till bibliotek eller arkiv får meddelas i lag.

Detsamma gäller föreskrifter om skyldighet att spela in program och bevara tekniska upptagningar som avses i 1 kap. 5 och 6 §§ samt att tillhandahålla dessa.

Straff

5 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som framställer en skrift och bryter mot 2 § första eller andra styckena.

5 kap. Rätten att ge ut periodiska skrifter

Ägare och utgivare

1 § En periodisk skrift ska ha en utgivare.
Utgivaren utses av skriftens ägare.

Behörighetskrav

2 § Var och en får vara ägare till en periodisk skrift.

3 § En utgivare till en periodisk skrift ska ha hemvist i Sverige. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara utgivare.

Utgivarens befogenhet

4 § Utgivaren ska ha befogenhet att utöva tillsyn över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll så att ingenting får föras in i den mot hans eller hennes vilja. Varje inskränkning i denna befogenhet ska vara utan verkan.

Anmälan om utgivare

5 § När utgivare har utsetts, ska ägaren anmäla detta till en myndighet som anges i lag. Anmälan ska innehålla uppgift om utgivarens namn och hemvist. Den ska även innehålla bevis om att utgivaren är behörig enligt 3 § och en förklaring om att han eller hon har åtagit sig uppdraget.

6 § Om utgivaren inte längre är behörig eller om utgivarens uppdrag kommer att upphöra av något annat skäl, ska ägaren genast utse en ny utgivare och anmäla detta enligt 5 §. Anmälan ska om

möjligt även innehålla bevis om att den förra utgivaren har fått del av anmälan.

Ställföreträdare för utgivare

7 § En utgivare får utse en eller flera ställföreträdare. När ställföreträdare har utsetts, ska detta anmälas till den myndighet som avses i 5 §. Tillsammans med anmälan ska det lämnas ett bevis om att ställföreträdaren uppfyller behörighetsvillkoren för utgivare och har åtagit sig uppdraget och att ägaren har godkänt ställföreträdaren.

För ställföreträdare gäller 3 §. Om utgivarens uppdrag upphör faller också uppdraget som ställföreträdare.

8 § Om anmälan av ställföreträdare har gjorts enligt 7 §, får utgivaren överlämna åt ställföreträdaren att i utgivarens ställe utöva den befogenhet som utgivaren har enligt 4 §.

Kan det antas att utgivaren på grund av sjukdom eller av annan tillfällig orsak oavbrutet under minst en månad inte kommer att utöva befogenheten som utgivare, ska han eller hon snarast överlämna denna till en ställföreträdare. Finns det ingen ställföreträdare, ska utgivaren genast utse en ställföreträdare och anmäla detta enligt 5 §. Detsamma gäller om uppdraget för den som har utsetts till ställföreträdare kommer att upphöra.

Uppgift om utgivare

9 § På varje nummer eller häfte av en periodisk skrift ska utgivarens namn sättas ut. När en ställföreträdare har trätt in anges i stället ställföreträdarens namn.

Utgivningsbevis

Utfärdande

10 § En periodisk skrift får inte ges ut innan det har utfärdats ett bevis om att det inte finns något hinder mot utgivning enligt denna grundlag (utgivningsbevis).

Utgivningsbevis meddelas av den myndighet som avses i 5 §. Ansökan görs av skriftens ägare. I ansökan ska skriftens titel, utgivningsort och utgivningsplan anges.

11 § Utgivningsbevis får inte utfärdas innan det har gjorts en anmälan om utgivare enligt 5 §.

En ansökan får avslås om skriftens titel lätt kan förväxlas med titeln på någon annan skrift med giltigt utgivningsbevis.

Giltighet och förnyelse

12 § Ett utgivningsbevis gäller i tio år. Därefter upphör beviset.

Beviset får förnyas efter ansökan av skriftens ägare, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden.

Återkallelse

13 § Ett utgivningsbevis får återkallas i följande fall:

1. Ägaren har anmält att skriftens utgivning upphört.
2. Det finns ingen utgivare eller utgivaren uppfyller inte behörighetsvillkoren enligt 3 § och en behörig utgivare utses inte omedelbart.
3. Det har gått sex månader från dagen då utgivningsbeviset utfärdades, utan att skriften kommit ut.
4. Skriften har under något av de två senaste kalenderåren inte kommit ut med minst fyra nummer eller häften på särskilda tider.
5. Det visas inom sex månader från första gången skriften kom ut att beviset inte borde ha utfärdats med hänsyn till bestämmelsen i 11 § andra stycket.
6. Titeln på en skrift har typografiskt sett getts en sådan likhet med titeln på en annan skrift med utgivningsbevis att förväxling lätt kan ske och rättelse vidtas inte omedelbart.

14 § Om ett utgivningsbevis har återkallats enligt 13 § första stycket 2, 4 eller 6, krävs medgivande av skriftens ägare för att utgivningsbevis ska meddelas för en annan skrift med en titel som har en sådan likhet att de lätt kan förväxlas. Medgivande behövs dock inte om det har gått två år efter återkallelsen.

Detsamma gäller om det tidigare utgivningsbeviset har förklarats ha upphört.

15 § Det får i lag meddelas närmare föreskrifter om

1. skyldighet att anmäla ändrade förhållanden i fråga om utgivningsort och utgivningsplan,
2. giltighet och förnyelse av utgivningsbevis, och
3. återkallelse av utgivningsbevis.

Straff

16 § Till böter döms

1. ägare till en periodisk skrift som ges ut utan att utgivningsbevis finns,
2. ägare till en periodisk skrift för vilken en ny utgivare inte utses och anmäls enligt 6 §,
3. utgivare som inte överlämnar sitt uppdrag till ställföreträdare enligt 8 § andra stycket,
4. den som ger ut en periodisk skrift för vilken utgivningsförbud har meddelats enligt denna grundlag eller som uppenbart utgör en fortsättning av en sådan skrift, eller
5. den som på en periodisk skrift låter ange sitt namn som utgivare eller ställföreträdare utan att vara behörig.

Om skriften har förklarats vara brottslig eller omständigheterna är synnerligen försvårande av något annat skäl, är straffet fängelse i högst ett år.

17 § Till straff enligt 16 § döms även den som i en ansökan, anmälan eller förklaring som avses i detta kapitel medvetet lämnar oriktiga uppgifter.

18 § Till penningböter döms utgivare som inte sätter ut uppgifter om utgivarens namn på det sätt som anges i 9 §. Detsamma gäller ställföreträdare som har trätt in som utgivare.

19 § I lag får det föreskrivas om straff för den som bryter mot en föreskrift i lag som har meddelats med stöd av 15 § 1.

6 kap. Rätten att sprida tryckta skrifter

1 § Var och en har rätt att själv eller med hjälp av andra sprida tryckta skrifter.

Undantag

2 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som föreskrivs i lag, när någon

1. visar en pornografisk bild på eller vid en allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande på ett sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt eller utan föregående beställning sänder eller tillställer på annat sätt en sådan bild till någon, eller

2. bland barn och ungdom sprider en tryckt skrift som genom sitt innehåll kan verka förråande eller annars medföra allvarlig fara för de unga.

3 § I lag får det meddelas föreskrifter om spridning genom tryckta skrifter av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

Skyldighet att befordra tryckta skrifter

4 § Den som enligt vad som följer av lag eller annan författning har en skyldighet att befordra tryckta skrifter får inte på grund av innehållet vägra eller ställa särskilda villkor för att utföra denna skyldighet. Detta gäller dock inte om befordran skulle innebära en sådan överträdelse som avses i 5 och 6 §§.

Den som har en skyldighet enligt första stycket och som har tagit emot en periodisk skrift för befordran ska inte anses som skriftens spridare.

Straff

5 § Till penningböter döms den som sprider en tryckt skrift som saknar en uppgift som avses i 4 kap. 2 §. Detsamma gäller om en sådan uppgift eller en uppgift som avses i 1 kap. 2 § andra stycket 2 är oriktig och spridaren känner till detta.

6 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som sprider en tryckt skrift i vetskap om att den

1. har tagits i beslag eller förklarats konfiskerad,
2. har getts ut i strid med ett utgivningsförbud som har meddelats enligt denna grundlag, eller
3. uppenbart utgör en fortsättning av en skrift som omfattas av ett sådant förbud som avses i 2.

7 kap. Tryckfrihetsbrott

Vad som är tryckfrihetsbrott

Gärningar som är tryckfrihetsbrott

1 § Med beaktande av tryckfrihetens syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska de gärningar som anges i 2–20 §§ anses vara tryckfrihetsbrott, om de begås i en tryckt skrift och är straffbara enligt lag.

Olaga hot

2 § Som tryckfrihetsbrott anses olaga hot som innebär att någon hotar någon annan med brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller någon annans säkerhet till person eller egendom.

Förtal

3 § Som tryckfrihetsbrott anses förtal som innebär att någon utpekar någon annan som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller annars lämnar en uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning.

Förtal av avliden medför ansvar, om gärningen är sårande för de efterlevande eller annars kan anses kränka den frid som bör tillkomma den avlidne.

Det ska inte dömas till ansvar om det med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken och han eller hon visar att uppgiften var sann eller att han eller hon hade skäligen grund för den.

Förolämpning

4 § Som tryckfrihetsbrott anses förolämpning som innebär att någon smädar någon annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom eller henne.

Uppvigling

5 § Som tryckfrihetsbrott anses uppvigling som innebär att någon uppmanar eller på annat sätt söker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet eller åsidosättande av vad som åligger krigsman i tjänsten.

Hets mot folkgrupp

6 § Som tryckfrihetsbrott anses hets mot folkgrupp som innebär att någon hotar eller uttrycker missaktning för en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning.

Olaga våldsskildring

7 § Som tryckfrihetsbrott anses olaga våldsskildring som innebär att någon i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden sprids, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

Hot mot tjänsteman

8 § Som tryckfrihetsbrott anses hot mot tjänsteman som innebär att någon med hot om våld förgriper sig på någon annan för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd

1. i dennes myndighetsutövning,

2. i annan verksamhet som omfattas av samma skydd som är förenat med myndighetsutövning, eller

3. vid biträde till åtgärd som omfattas av sådant skydd.

Detsamma gäller om någon på detta sätt förgriper sig mot den som tidigare har utövat eller biträtt vid sådan verksamhet, för vad denne då gjort eller underlåtit att göra.

För försök eller förberedelse till sådant hot mot tjänsteman döms det till ansvar, såvida inte brottet, om det hade fullbordats, skulle ha varit att anse som ringa.

Övergrepp i rättssak

9 § Som tryckfrihetsbrott anses övergrepp i rättssak som innebär att någon med hot om våld angriper någon annan

1. för att denne har gjort en anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett en utsaga hos en domstol eller annan myndighet, eller

2. för att hindra denne från en sådan åtgärd som anges i 1.

Detsamma gäller om någon med hot om gärning som medför lidande, skada eller olägenhet angriper någon annan för att denne har avlagt vittnesmål eller annars avgett en utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra honom eller henne från att avge en sådan utsaga.

Uppror

10 § Som tryckfrihetsbrott anses uppror som förövats med uppsåt att statskicket, med vapenmakt eller annars med våldsamma medel, ska omstörtas eller att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten på så sätt ska framtvingas eller hindras, om gärningen innebär en fara för uppsåtets förverkligande.

För försök, förberedelse eller stämpling till sådant uppror döms det till ansvar.

Brott mot medborgerlig frihet

11 § Som tryckfrihetsbrott anses brott mot medborgerlig frihet som innebär att någon utövar olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom en politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara.

För försök till sådant brott mot medborgerlig frihet döms det till ansvar.

Högförräderi

12 § Som tryckfrihetsbrott anses högförräderi som förövats med uppsåt att riket eller en del av det, med våldsamma eller annars lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, ska läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt eller att del av riket på så sätt ska lösryckas, om handlingen innebär en fara för uppsåtets förverkligande.

Detsamma gäller om någon med uppsåt att åtgärd eller beslut av statschefen, regeringen, riksdagen eller högsta domarmakten ska framtvingas eller hindras med utländskt bistånd, om handlingen innebär en fara för detta.

För försök, förberedelse eller stämpling till sådant högförräderi döms det till ansvar.

Krigsanstiftan

13 § Som tryckfrihetsbrott anses krigsanstiftan som innebär att någon med utländskt bistånd framkallar fara för att riket ska invecklas i krig eller andra fientligheter.

Spioneri

14 § Som tryckfrihetsbrott anses spioneri som innebär att någon genom att gå främmande makt till handa obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverknings sätt, underhandlingar, beslut, eller något förhållande i övrigt, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för Sveriges säkerhet. Detta gäller vare sig uppgiften är riktig eller inte.

För försök, förberedelse eller stämpling till sådant spioneri döms det till ansvar.

Obehörig befattning med hemlig uppgift

15 § Som tryckfrihetsbrott anses obehörig befattning med hemlig uppgift som innebär att någon, utan syfte att gå främmande makt tillhanda, obehörigen befordrar, lämnar eller röjer en uppgift rörande något förhållande av hemlig natur, vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden eller annars för rikets säkerhet. Detta gäller vare sig uppgiften är riktig eller inte.

För försök eller förberedelse till sådan obehörig befattning med hemlig uppgift döms det till ansvar.

Detsamma gäller stämpling till sådant brott, om detta är att anse som grovt. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas, om gärningen innefattade tillhandagående av främmande makt eller var av synnerligen farlig beskaffenhet med hänsyn till pågående krig eller rörde något förhållande av stor betydelse eller om den brottslige röjde vad som på grund av allmän eller enskild tjänst hade betrotts honom eller henne.

Vårdslöshet med hemlig uppgift

16 § Som tryckfrihetsbrott anses vårdslöshet med hemlig uppgift som innebär att någon av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 15 §.

Landsförräderi eller landssvek

17 § Som tryckfrihetsbrott anses sådant landsförräderi eller landssvek som innebär att någon, när riket är i krig eller bestämmelser i lag om sådant brott tillämpas av andra skäl,

1. missleder eller förråder dem som är verksamma för rikets försvar eller förleder dem till myteri, trolöshet eller modlöshet,
2. förråder egendom som är av betydelse för totalförsvaret, eller
3. begår någon annan liknande förrädisk gärning som är ägnad att medföra men för totalförsvaret eller innefattar bistånd åt fienden.

För försök, förberedelse eller stämpling till sådant landsförräderi eller landssvek döms det till ansvar.

Landsskadlig vårdslöshet

18 § Som tryckfrihetsbrott anses landsskadlig vårdslöshet som innebär att någon av oaktsamhet begår en gärning som avses i 17 §.

Ryktesspridning till fara för rikets säkerhet

19 § Som tryckfrihetsbrott anses ryktesspridning till fara för rikets säkerhet som innebär att någon, då riket är i krig eller bestämmelser i lag om sådant brott tillämpas av andra skäl, sprider falska rykten eller andra osanna påståenden, som är ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, eller till främmande makt framför eller låter framkomma sådana rykten eller påståenden eller bland krigsmän sprider falska rykten eller andra osanna påståenden som är ägnade att framkalla trolöshet eller modlöshet.

Offentliggörandebrott

20 § Som tryckfrihetsbrott anses också att någon

1. uppsåtligen offentliggör en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en, om han eller hon har fått tillgång till handlingen i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i något därmed jämförbart förhållande,

2. offentliggör en uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt som anges i en särskild lag, eller

3. när riket är i krig eller omedelbar krigsfara offentliggör en uppgift om förhållanden vars röjande enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än de som anges i 12–16 §§.

Undantag

21 § Ett tillkännagivande i en annons eller i ett annat sådant meddelande ska inte anses vara ett tryckfrihetsbrott om det inte omedelbart av meddelandets innehåll framgår att ansvar för ett sådant brott kan bli aktuellt. Är meddelandet straffbart tillsammans med en omständighet som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, gäller vad som föreskrivs i lag.

Detsamma gäller ett meddelande som genom chiffer eller på något annat sätt är hemligt för allmänheten.

Meddelar- och anskaffarbrott

Brott av meddelare

22 § Om någon meddelar en uppgift i syfte att göra den offentlig i en tryckt skrift enligt 1 kap. 7 § första stycket och därigenom gör sig skyldig till något av följande brott, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för det brottet:

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott,

2. oriktigt utlämnande av en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en eller tillhandahållande av en sådan handling i strid med en myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig, och

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag.

Första stycket gäller också om brottet begås av någon som, utan att vara ansvarig enligt 8 kap., medverkar som författare eller annan upphovsman eller som utgivare till en framställning som är avsedd att införas i en tryckt skrift.

I fråga om föreskrifter som avses i första stycket 3 tillämpas 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen.

Brott av anskaffare

23 § Om någon anskaffar en uppgift i syfte att göra den offentlig i en tryckt skrift eller för att lämna ett meddelande enligt 1 kap. 7 § andra stycket och därigenom gör sig skyldig till ett brott som anges i 22 § andra stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om det brottet.

Ytterligare bestämmelser om tryckfrihetsbrott

Påföljd

24 § Vad som föreskrivs i lag om påföljd för brott gäller även tryckfrihetsbrott.

Vid bestämmande av påföljd ska det särskilt beaktas om en publicerad uppgift har rättats och rättelsen därefter offentliggjorts på ett lämpligt sätt.

Publicering av domen

25 § Om den tilltalade döms för förtal eller förolämpning i en periodisk skrift enligt 3 eller 4 §, får domstolen efter yrkande besluta att domen ska föras in i skriften.

Konfiskering

26 § En tryckt skrift som innehåller tryckfrihetsbrott får konfiskeras.

Konfiskering innebär att alla exemplar av skriften som är avsedda att spridas ska förstöras. Konfiskering innebär även att åtgärder vidtas så att formar, stenar, stereotyper, plåtar och annan liknande utrustning inte kan missbrukas.

Bestämmelsen i 24 § andra stycket tillämpas även vid konfiskering.

Borttagande ur en databas som innehåller bilagor

27 § Om ett sådant tillhandahållande ur en databas som avses i 1 kap. 5 och 6 §§ innefattar tryckfrihetsbrott, får domstolen besluta att det brottsliga yttrandet ska tas bort ur databasen.

Krav på att ett yttrande ska tas bort kan framställas trots att straff för brottet inte kan dömas ut på grund av preskription.

28 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som inte tar bort ett yttrande ur en databas, trots att han eller hon vet att en domstol enligt 27 § har beslutat att yttrandet ska tas bort ur databasen.

Utgivningsförbud

29 § Om riket befinner sig i krig, får rätten i samband med konfiskering av en periodisk skrift meddela förbud mot att ge ut skriften under en viss tid. Ett sådant förbud får meddelas endast vid brott som avses i 10 §, 12–14 §§, 15 §, om brottet är att anse som grovt, samt 17 §. Förbudet får gälla i högst sex månader från det att domen i tryckfrihetsmålet har fått laga kraft.

I fråga om konfiskering av en periodisk skrift som sprids i strid med ett utgivningsförbud eller uppenbart utgör en fortsättning av en skrift som avses med ett sådant förbud, gäller vad som föreskrivs i lag om förverkande av föremål på grund av brott.

8 kap. Ansvarighet för tryckfrihetsbrott

Periodiska skrifter

Utgivare och ställföreträdare

1 § Ansvarig för tryckfrihetsbrott i en periodisk skrift är den som var anmäld som utgivare när skriften gavs ut. Har en ställföreträdare anmälts och inträtt som utgivare, är i stället han eller hon ansvarig.

2 § Utgivaren är ansvarig, trots att en ställföreträdare inträtt som utgivare, om ställföreträdaren

1. inte längre var behörig när skriften gavs ut eller uppdraget annars upphört, eller

2. var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte hade de befogenheter som anges i 5 kap. 4 §.

Ägare

3 § Skriftens ägare är ansvarig för tryckfrihetsbrott om det inte fanns utgivningsbevis när skriften gavs ut.

Om utgivningsbevis fanns, är ägaren ansvarig om

– det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades,

– utgivaren var utsedd för skens skull, eller

– utgivaren uppenbarligen inte hade de befogenheter som anges i 5 kap. 4 §.

Tryckare

4 § Kan det inte visas vem som var ägare till skriften när den gavs ut, är den som har tryckt skriften ansvarig i stället för ägaren.

Spridare

5 § Om en skrift sprids utan uppgifter om vem som har tryckt skriften och det inte kan klarläggas vem denne är, blir spridaren ansvarig i stället för den som har tryckt skriften. Detsamma gäller

om uppgifterna om vem som har tryckt skriften är felaktiga och spridaren känner till detta.

Tryckta skrifter som inte är periodiska

Författare

6 § Författaren är ansvarig för tryckfrihetsbrott i en tryckt skrift som inte är periodisk, om han eller hon enligt 3 kap. 2 § har uppgetts vara författare till skriften.

Författaren är dock inte ansvarig om skriften har getts ut mot hans eller hennes vilja. Författaren är inte heller ansvarig om namn, pseudonym eller signatur har satts ut på skriften mot hans eller hennes vilja.

Utgivare

7 § Om en särskild utgivare har uppgetts enligt 3 kap. 2 § för en tryckt skrift som innehåller eller är avsedd att innehålla bidrag av flera författare, är utgivaren ansvarig för tryckfrihetsbrott. Utgivaren är inte ansvarig om författarna till de enskilda bidragen är ansvariga enligt 6 § eller om utgivarens namn, pseudonym eller signatur har satts ut på skriften mot hans eller hennes vilja.

Det som anges i första stycket om utgivarens ansvar gäller även för andra tryckta skrifter, om författaren var avliden när skriften gavs ut.

Med utgivare avses i denna paragraf den som har tillhandahållit en skrift för tryckning och utgivning utan att vara författare till skriften.

Förläggare

8 § Om varken författaren eller utgivaren är ansvarig enligt 6 eller 7 §, är i stället förläggaren ansvarig. Detsamma gäller om författaren eller utgivaren var avliden när skriften gavs ut.

Med förläggare avses den som har haft hand om tryckning och utgivning av någon annans skrift.

Tryckare

9 § Om det inte finns någon förläggare enligt 8 §, är i stället den som har tryckt skriften ansvarig. Detsamma gäller om det inte kan visas vem förläggaren är.

Spridare

10 § Det som sägs i 5 § om spridarens ansvar tillämpas även på tryckta skrifter som inte är periodiska.

Gemensamma bestämmelser

Övergång av ansvar i vissa fall

11 § Om den som enligt 3, 6, 7 eller 8 § skulle ha varit ansvarig som ägare, författare, utgivare eller förläggare inte har känd hemvist i Sverige, går ansvaret i stället över på den som skulle ha varit ansvarig efter honom eller henne. Detsamma gäller om det inte kan klarläggas var han eller hon befinner sig.

Det som sägs i första stycket ska inte innebära att ansvaret på den grunden går över på utgivare i annat fall än som avses i 7 § första stycket eller på spridare.

12 § Om det finns omständigheter som enligt lag utesluter straffbarhet för den som skulle ha varit ansvarig enligt 1, 2, 3, 6, 7 eller 8 § som utgivare, ägare, författare eller förläggare, går ansvaret över på den som skulle ha varit ansvarig efter honom eller henne. Detta gäller endast om den som blir ansvarig har haft eller borde ha haft kännedom om den aktuella omständigheten.

Invändning mot ansvar

13 § Om den som är tilltalad för tryckfrihetsbrott vill åberopa en omständighet som enligt detta kapitel medför att han eller hon inte ska vara ansvarig, ska denna omständighet åberopas före huvudförhandlingen. Annars får domstolen inte ta hänsyn till omständigheten.

Answarets innebörd

14 § Den som är ansvarig enligt detta kapitel för tryckfrihetsbrott ska anses ha haft kännedom om innehållet i skriften och medgett utgivning av den.

9 kap. Tillsyn och åtal**Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän**

1 § Justitiekanslern ska vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i denna grundlag inte överskrids.

2 § Justitiekanslern är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 1–20 §§. Ingen annan än Justitiekanslern får inleda förundersökning om ett sådant brott.

Endast Justitiekanslern och rätten får besluta om tvångsmedel med anledning av misstanke om tryckfrihetsbrott, om inte något annat anges i denna grundlag.

3 § Justitiekanslern är ensam åklagare även i mål som avser meddelar- och anskaffarbrott enligt 7 kap. 22 och 23 §§. Detta gäller under förutsättning att det är fråga om ett tryckfrihetsmål enligt 12 kap. 1 §.

Justitiekanslern är ensam åklagare även i mål som i övrigt avser brott mot bestämmelser i denna grundlag. I lag finns det dock bestämmelser om befogenhet för Riksdagens ombudsmän att vara åklagare i mål som avses i denna paragraf.

Regler om åtal*Regeringens anmälan och medgivande till åtal*

4 § Regeringen får till Justitiekanslern anmäla en skrift till åtal för tryckfrihetsbrott.

I lag får det föreskrivas att allmänt åtal för ett tryckfrihetsbrott kräver regeringens medgivande.

Preskription vid allmänt åtal

5 § Allmänt åtal för tryckfrihetsbrott ska väckas inom sex månader från det att skriften gavs ut, om åtalet avser en periodisk skrift för vilken utgivningsbevis gällde vid utgivningen. För andra skrifter ska allmänt åtal väckas inom ett år från utgivningen. Annars får allmänt åtal inte väckas (preskription).

Om allmänt åtal har väckts inom den tid som anges i första stycket, får nytt åtal väckas även efter den tiden mot någon annan som är ansvarig för brottet.

Vad som föreskrivs i lag om den tid inom vilken brott ska beivras för att påföljd för brott inte ska anses falla bort, gäller även för tryckfrihetsbrott.

6 § Vid tillämpning av 5 § ska utgivning enligt 1 kap. 5 och 6 §§ anses ha skett när programmet sändes eller började tillhandahållas på det sätt som avses i 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen eller den tekniska upptagningen lämnades ut för spridning.

Angivelse och enskilt åtal

7 § Vad som föreskrivs i lag om målsägandens rätt att ange brott till åtal eller att själv väcka åtal gäller även för tryckfrihetsbrott.

Konfiskering utan åtal

8 § Finns det ingen ansvarig för ett tryckfrihetsbrott enligt 8 kap., får Justitiekanslern eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om att skriften ska konfiskeras. Detsamma gäller om den som är ansvarig för brott inte kan delges stämning i Sverige.

9 § Om ett tryckfrihetsbrott har förövats genom ett sådant tillhandahållande ur en databas som avses i 1 kap. 5 eller 6 § utan att det finns någon som enligt 8 kap. är ansvarig för brottet, får Justitiekanslern eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om att domstolen ska besluta att det brottsliga yttrandet ska tas bort ur databasen enligt 7 kap. 27 §. Detsamma gäller om den som är ansvarig för brott inte kan delges stämning i Sverige.

En ansökan som avses i första stycket kan framställas trots att straff för brottet inte kan dömas ut på grund av preskription.

10 kap. Särskilda tvångsmedel

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

1. beslag av tryckta skrifter i avvaktan på beslut om konfiskering (2–12 §§),
2. beslag av exemplar av tryckta skrifter som kan ha betydelse för utredningen i ett tryckfrihetsmål (13 §), och
3. tvångsmedel vid krig och krigsfara (14–16 §§).

Konfiskeringsbeslag

Beslag inför konfiskering

2 § Om det finns anledning att konfiskera en tryckt skrift på grund av tryckfrihetsbrott, får skriften tas i beslag i avvaktan på beslut om konfiskering.

Beslag före åtal

3 § Innan åtal för tryckfrihetsbrott har väckts eller ansökan gjorts hos rätten om att skriften ska konfiskeras, får beslut om beslag meddelas av Justitiekanslern. En förutsättning är att brottet hör under allmänt åtal.

I lag får det föreskrivas att även allmän åklagare får besluta om beslag.

4 § Om ett beslag har verkställts utan rättens beslut, får den som drabbas begära att rätten prövar beslaget.

Har allmän åklagare beslutat om beslag, ska beslutet skyndsamt anmälas till Justitiekanslern, som genast ska pröva om beslaget ska bestå.

Tidsfrister

5 § När Justitiekanslern har beslutat om beslag eller fastställt ett beslag enligt 4 § andra stycket, ska åtal väckas inom två veckor efter Justitiekanslerns beslut. Annars upphör beslaget. Detsamma gäller ansökan enligt 9 kap. 8 § om konfiskering.

Beslag efter åtal eller ansökan om konfiskering

6 § Om det har väckts åtal för tryckfrihetsbrott eller gjorts en ansökan om konfiskering av en skrift, får rätten besluta om beslag och häva beslag som tidigare har meddelats.

Prövning av beslag när ett mål avgörs

7 § När ett mål avgörs, prövar rätten om tidigare beslag ska bestå.

Om målet avvisas på den grunden att rätten inte är behörig och det kan antas att talan om konfiskering kommer att föras i ett annat mål, får rätten bestämma att ett beslag ska bestå under en viss tid. Väcks inte talan inom denna tid upphör beslaget.

Bestämmelserna i andra stycket tillämpas också när rätten av något annat skäl skiljer målet från sig utan att pröva om en skrift är brottslig.

Uppgifter i beslut om beslag

8 § Beslut om beslag ska innehålla uppgifter om det eller de avsnitt i den tryckta skriften som har gett anledning till beslaget och ska avse endast band, delar, nummer eller häften där ett sådant avsnitt förekommer.

Verkställighet av beslag

9 § Polisen ska genast verkställa ett beslut om beslag.

10 § Verkställighet av beslag ska omfatta endast de exemplar av den tryckta skriften som är avsedda för spridning.

11 § Bevis om beslag ska utan avgift lämnas till den som beslaget har gjorts hos och till den som tryckt skriften. Beviset ska innehålla uppgifter om det eller de avsnitt i skriften som har gett anledning till beslaget. Ett sådant bevis ska lämnas så snart det är möjligt.

12 § Om ett beslag har upphävts, ska verkställigheten genast avbrytas och det beslagtagna lämnas tillbaka.

Utredningsbeslag

13 § Sådana exemplar av en tryckt skrift som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen i ett tryckfrihetsmål enligt 12 kap. får tas i beslag.

För ett sådant beslag gäller 3, 4, 6, 8, 9 och 12 §§. I övrigt ska i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag. Åtal ska dock alltid väckas inom en månad från det att beslut om beslag meddelades, om inte rätten på begäran från Justitiekanslern medger att tiden förlängs.

Tvångsmedel vid krig och krigsfara

Tillfälligt utgivningsförbud

14 § Om riket är i krig får i avvaktan på rättens beslut enligt 7 kap. 29 § tillfälligt utgivningsförbud meddelas för en periodisk skrift. För ett sådant beslut gäller det som sägs om beslag i 3, 5 och 6 §§.

I fråga om beslag av en periodisk skrift som sprids i strid med ett utgivningsförbud eller som uppenbart utgör en fortsättning på en periodisk skrift som omfattas av ett sådant förbud, gäller det som föreskrivs i lag om beslag av föremål som kan förklaras förverkade.

Förvar i avvaktan på beslag

15 § Om riket är i krig eller krigsfara och det vid en avdelning av försvarsmakten anträffas en tryckt skrift som uppenbart innebär sådan uppvigling som är straffbar enligt 7 kap. 5 § genom att krigsman därigenom kan förledas att åsidosätta vad som åligger honom

eller henne i tjänsten, får skriften tas i förvar i avvaktan på beslut om beslag. Beslut om förvar fattas av en befattningshavare som enligt lag ska avgöra frågor om disciplinansvar för personal vid avdelningen.

Är det fara i dröjsmål får en åtgärd enligt första stycket vidtas av någon annan befattningshavare enligt föreskrifter som meddelas i lag. Om ett sådant beslut har fattats, ska anmälan skyndsamt göras hos den befattningshavare som avses i första stycket. Denne ska genast pröva om skriften ska bli kvar i förvar.

16 § Ett beslut om förvar enligt 15 § ska så snart det kan ske anmälas till Justitiekanslern, som genast ska pröva om skriften ska läggas under beslag.

11 kap. Skadestånd

Allmänna förutsättningar

1 § Skadestånd för missbruk av tryckfriheten får grundas endast på att den skrift som kravet avser innefattar tryckfrihetsbrott.

I fråga om skadestånd på grund av brott som avses i 7 kap. 21–23 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

Vad som sägs om skadestånd enligt detta kapitel gäller i tillämpliga delar även krav enligt 7 kap. 25 § på att en dom om förtal eller förolämpning ska föras in i en skrift.

Vem som är ansvarig

2 § Den som är ansvarig för tryckfrihetsbrott enligt 8 kap. är även ansvarig för skadestånd.

Krav på skadestånd som kan riktas mot utgivaren till en periodisk skrift eller dennes ställföreträdare kan även riktas mot skriftens ägare. För andra tryckta skrifter kan krav på skadestånd mot en författare eller utgivare även riktas mot skriftens förläggare.

3 § Om ansvaret för brott har gått över på någon annan enligt 8 kap. 11 eller 12 §, får krav på skadestånd även riktas mot den som skulle ha varit ansvarig, i den utsträckning skadestånd får dömas ut enligt lag.

4 § Om någon är ansvarig för skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott i egenskap av ställföreträdare för en juridisk person, får krav på skadestånd även riktas mot den juridiska personen.

Om förmyndare, god man eller förvaltare är ansvarig för skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott, får krav på skadestånd även riktas mot den för vilken förmyndaren, den gode mannen eller förvaltaren har utsetts.

Krav på skadestånd enligt denna paragraf får framställas om och i den omfattning anspråket kan göras gällande enligt lag.

5 § Om två eller flera är ansvariga för skadestånd enligt detta kapitel, ansvarar de solidariskt för skadeståndet. I fråga om ansvaret dem emellan gäller vad som föreskrivs i lag.

Skadestånd när åtal inte kan väckas

6 § Krav på skadestånd med anledning av ett tryckfrihetsbrott kan framställas trots att straff för brottet inte kan dömas ut på grund av preskription eller av något annat skäl.

12 kap. Rättegången i tryckfrihetsmål

Tryckfrihetsmål

1 § Tryckfrihetsmål enligt denna grundlag är mål om

1. ansvar eller skadestånd på grund av tryckfrihetsbrott enligt 7 kap. 1–20 §§,

2. ansvar eller skadestånd på grund av meddelarbrott enligt 7 kap. 22 §, eller

3. konfiskering eller borttagande efter ansökan enligt 9 kap. 8 eller 9 §.

Även mål om ansvar eller skadestånd på grund av anskaffarbrott enligt 7 kap. 23 § är tryckfrihetsmål, om den som anskaffat upp-

giften eller underrättelsen har offentliggjort denna i en tryckt skrift eller meddelat den till någon annan för att offentliggöras på det sättet. I andra fall är målet ett tryckfrihetsmål endast om det är uppenbart att anskaffandet har skett för offentliggörande i tryckt skrift.

2 § Tryckfrihetsmål prövas av den tingsrätt inom vars domkrets länsstyrelsen har sitt säte. Om det finns skäl att även låta en annan tingsrätt i länet pröva tryckfrihetsmål, får regeringen besluta om det.

Prövningen

3 § I tryckfrihetsmål som gäller ansvar för brott ska en jury som består av nio medlemmar pröva om brott föreligger.

Är parterna överens om det, avgörs målet av de lagfarna domarna (rätten) utan medverkan av jury.

Det är enbart rätten som prövar om den tilltalade är ansvarig för en skrift enligt 8 kap.

4 § Juryn har funnit att brott föreligger om minst sex medlemmar är överens om det. Då ska även rätten pröva frågan.

Har rätten en annan uppfattning än juryn, får rätten frikänna den tilltalade eller tillämpa en lindrigare straffbestämmelse.

5 § Anser juryn att brott inte föreligger ska den tilltalade frikännas.

6 § Om tingsrättens dom överklagas, får högre rätt inte frångå juryns bedömning i större utsträckning än tingsrätten.

Val av juryledamöter

Jurygrupper

7 § För varje län ska det utses juryledamöter som fördelas i två grupper. Den första gruppen ska innehålla sexton juryledamöter och den andra åtta. För Stockholms län ska dock den första gruppen omfatta tjugofyra juryledamöter och den andra gruppen tolv.

Juryledamöter i den andra gruppen ska vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

Val

8 § Juryledamöter utses genom val för en tid av fyra kalenderår.

9 § Juryledamöter väljs av landstingsfullmäktige i länet. Om en kommun i länet inte tillhör ett landsting, väljer landstingsfullmäktige samt kommunfullmäktige i kommunen. I Gotlands län är det kommunfullmäktige i Gotlands kommun som väljer.

Ska valet utföras av mer än en valmyndighet, fördelar länsstyrelsen antalet juryledamöter inom vardera gruppen mellan valmyndigheterna med ledning av folkmängden.

När en juryledamot ska väljas, ska tingsrätten anmäla detta till den valmyndighet som enligt första stycket ska genomföra valet.

Behörighetskrav och andra krav på juryledamöter

10 § En juryledamot ska vara svensk medborgare och folkbokförd i länet. Den som är underårig eller har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara juryledamot.

En juryledamot bör vara omdömesgill, självständig och rättrådig. Bland juryledamöterna bör skilda samhällsgrupper och meningstaktningar samt olika delar av länet vara företrädde.

Juryledamöters avgång och ersättare

11 § En juryledamot som har fyllt sextio år får avsäga sig uppdraget. Om en juryledamot vill avgå av något annat skäl, prövar tingsrätten om det finns giltigt hinder för honom eller henne att utöva uppdraget. Är en juryledamot inte längre valbar, upphör uppdraget.

12 § Om en juryledamot avgår eller uppdraget upphör, ska valmyndigheten enligt 9 § utse en ersättare för återstoden av valperioden. Valet ska göras inom den jurygrupp som juryledamoten tillhörde.

Valet får göras av landstingsstyrelsen i stället för av landstingsfullmäktige. Ett sådant val gäller dock endast fram till fullmäktiges nästa möte.

Överklagande av val av juryledamot

13 § Val av en juryledamot kan överklagas till tingsrätten. Även om valet inte överklagas ska tingsrätten självmant pröva juryledamöternas behörighet.

Vid överklagande av tingsrättens beslut i en fråga som avses i första stycket tillämpas vad som föreskrivs i lag om överklagande av en tingsrätts beslut under rättegång. Hovrättens beslut får inte överklagas.

Beslut om val av juryledamot gäller även om det överklagas, om rätten inte beslutar något annat.

Hur jury bildas i mål

Förfarandet när jury bildas

14 § De som är utsedda till juryledamöter ska föras upp på en lista över juryledamöter. I listan ska varje grupp tas upp särskilt.

15 § Vad som föreskrivs i lag om jäv för domare gäller även juryledamöter.

16 § I ett mål där en jury ska delta redogör rätten för listan över juryledamöter och behandlar frågan om det finns jäv mot någon som är upptagen på listan.

Därefter ska juryn bildas av de juryledamöter som inte är jäviga. Det sker genom att vardera parten får utesluta tre juryledamöter inom den första gruppen och en inom den andra. Bland de kvarvarande tar rätten sedan genom lottning ut så många till suppleanter att sex juryledamöter kvarstår i den första gruppen och tre i den andra.

För en jury i Stockholms län får vardera parten utesluta fem juryledamöter inom den första gruppen och två inom den andra.

17 § Om endast en av flera medparter vill utesluta juryledamöter, gäller den uteslutningen även för de övriga. Om medparterna inte är överens om vilka juryledamöter som ska uteslutas, avgör rätten frågan genom lottnings.

Förfarandet vid jäv eller laga förfall för juryledamot

18 § Den som inte har laga förfall är skyldig att tjänstgöra som juryledamot.

Om det på grund av jäv eller laga förfall för juryledamöter inte finns tillräckligt antal ledamöter i någon jurygrupp, utser rätten tre juryledamöter för varje ledamot som saknas. Av dessa ledamöter får vardera parten utesluta en. De som utses ska uppfylla de krav som ställs på juryledamöter i den aktuella gruppen.

En juryledamot som tidigare har uteslutits från samma mål får inte utses.

Ytterligare bestämmelser om rättegången

Gemensam jury

19 § Om flera mål ska prövas av jury, får rätten besluta att samma jury ska tjänstgöra i målen. Parterna ska tillfrågas innan rätten fattar ett sådant beslut.

Ska det utses en gemensam jury för flera mål, tillämpas 17 § om det finns flera parter på någon sida.

Talan om skadestånd eller konfiskering

20 § Om det i ett mål om ansvar för brott även förs talan om skadestånd mot någon annan än den tilltalade, är det den tilltalade som vidtar de åtgärder som avses i 3 § andra stycket, 16 § andra stycket och 18 § andra stycket.

21 § Vid talan om skadestånd som inte har samband med ett åtal gäller 3–6 och 15–19 §§. Om det i ett tryckfrihetsmål om ansvar för brott tidigare har prövats om brott föreligger, ska dock samma

fråga inte prövas på nytt. Detsamma gäller talan om konfiskering av en tryckt skrift utan samband med åtal.

I ett ansökningsmål enligt 9 kap. 8 § ska den uteslutning av juryledamöter som annars ska göras av parterna i stället utföras av rätten genom lottning.

Första och andra styckena gäller även talan om borttagande av information ur en databas enligt 9 kap. 9 §.

Närmare föreskrifter om rättegången

22 § Närmare föreskrifter om rättegången i tryckfrihetsmål får meddelas i lag.

Om det i samma län finns flera tingsrätter som är behöriga att pröva tryckfrihetsmål, bestämmer regeringen vilken tingsrätt som ska utföra de uppgifter som avses i 9 § tredje stycket samt 11, 13 och 14 §§.

Krig eller krigsfara

23 § Om riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, får föreskrifter meddelas i lag om

- anstånd med val av juryledamöter, och
- undantag från juryledamöters rätt att avsäga sig uppdraget.

Efter bemyndigande i lag, får regeringen meddela sådana föreskrifter genom förordning.

13 kap. Skrifter tryckta utomlands

Allmänna bestämmelser

Grundlagens tillämplighet

1 § I fråga om skrifter som tryckts utomlands och som ges ut i Sverige gäller, om inte annat föreskrivs, i tillämpliga delar vad som är föreskrivet i

- 1 kap. om tryckfriheten,
- 3 kap. om rätten att vara anonym,

- 6 kap. om spridning av tryckta skrifter,
- 7 kap. om tryckfrihetsbrott,
- 8 kap. 1–3, 6–8 och 11–14 §§ om vem som är ansvarig för tryckfrihetsbrott,
- 9 kap. om tillsyn och åtal,
- 10 kap. om särskilda tvångsmedel,
- 11 kap. om skadestånd, samt
- 12 kap. om rättegången i tryckfrihetsmål.

2 § En skrift som har tryckts utomlands anses utgiven i Sverige när den har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt här.

3 § Om en periodisk skrift som huvudsakligen är avsedd att spridas i Sverige har tryckts utomlands, gäller i tillämpliga delar 5 kap. om utgivning av periodiska skrifter.

4 § Utgivningsbevis krävs inte för att ge ut en periodisk skrift som har tryckts utomlands och som inte huvudsakligen är avsedd att spridas i Sverige. Om utgivningsbevis finns, gäller i tillämpliga delar 5 kap. om utgivning av periodiska skrifter.

Ansvar för den som har lämnat ut skriften för spridning

5 § Om en skrift har tryckts utomlands, ska vad som anges i denna grundlag om tryckarens ansvar gälla för den som har låtit lämna ut skriften för spridning i Sverige.

Om det inte kan visas vem som har låtit lämna ut skriften för spridning, är i stället den ansvarig som enligt 6 kap. är att anse som spridare. Detsamma gäller om den som har låtit lämna ut skriften för spridning här inte hade hemvist i Sverige när skriften gavs ut.

Skyldighet att bevara exemplar samt pliktleverans

6 § Bestämmelserna i 4 kap. 4 § gäller också skrifter som har tryckts utomlands.

Meddelar- och anskaffarfrihet

7 § Det som sägs om meddelar- och anskaffarfrihet i 1 kap. 7 § gäller även i fråga om en skrift som har tryckts utomlands och som ges ut här men som inte huvudsakligen är avsedd att spridas i Sverige.

Första stycket gäller dock inte om

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet,

2. meddelandet innefattar ett sådant utlämnande eller tillhandahållande som avses i 7 kap. 22 § första stycket 2, eller

3. meddelandet utgör ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

8 § Det som sägs om meddelar- och anskaffarfrihet i 7 § tillämpas för en skrift som inte har getts ut i Sverige, om uppgiften meddelats eller anskaffats här.

I fråga om periodiska skrifter jämställs med meddelaren en författare eller någon annan upphovsman som medverkat till en framställning i skriften.

9 § Meddelaren har i fall som avses i 7 och 8 §§ rätt till anonymitet enligt 3 kap.

Bestämmelsen om undantag från tystnadsplikt i 3 kap. 4 § 3 ska även omfatta brotten

- krigsanstiftan,
- trolöshet vid förhandling med främmande makt,
- egenmäktighet vid förhandling med främmande makt,
- obehörig befattning med hemlig uppgift,
- vårdslöshet med hemlig uppgift,
- olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige,
- olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt,
- olovlig underrättelseverksamhet mot person,
- olovlig värvning,
- tagande av utländskt understöd,
- försök, förberedelse eller stämpling till trolöshet vid förhandling med främmande makt eller olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt eller olovlig underrättelseverksamhet mot person, eller

– försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift.

10 § Om ett meddelande eller anskaffande enligt 7 eller 8 § är straffbart, gäller vad som anges i denna grundlag om meddelar- och anskaffarbrott.

Mål om ansvar eller skadestånd på grund av ett sådant brott handläggs enligt bestämmelserna om tryckfrihetsmål, om inte annat följer av 12 kap. 1 § andra stycket.

14 kap. Allmänna bestämmelser

Resning i tryckfrihetsmål

1 § För resning i tryckfrihetsmål gäller vad som föreskrivs i lag.

Om resning beviljas i ett mål som har prövats av jury, ska rätten samtidigt besluta att målet ska tas upp inför en ny jury av den domstol som först dömde i målet. Detta gäller under förutsättning att beslutet om resning grundas på en omständighet som kan antas ha haft betydelse för juryns prövning.

Om saken är uppenbar får den domstol som beviljar resning till förmån för den tilltalade dock omedelbart ändra domen.

Tillsättande av en ny jury

2 § Om ett tryckfrihetsmål efter beslut av högre rätt ska tas upp på nytt inför jury av den domstol som först dömde i målet, tillsätts den nya juryn enligt 12 kap. 15–21 §§.

Skyndsam handläggning

3 § Tryckfrihetsmål och andra mål om brott mot bestämmelserna i denna grundlag ska behandlas skyndsamt.

Internationellt rättsligt bistånd

4 § I fråga om internationellt rättsligt bistånd gäller vad som föreskrivs i lag. Sådant bistånd får inte lämnas i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Andra än svenska medborgare

5 § För andra än svenska medborgare får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om tryckfriheten.

Frågor som inte regleras i grundlagen

6 § I frågor som inte har reglerats särskilt i denna grundlag eller i en särskild lag som har meddelats med stöd av grundlagen, gäller vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

Yttrandefrihetsgrundlagens nya lydelse enligt kommitténs förslag

1 kap. Yttrandefriheten enligt denna grundlag

Syfte och grunder

1 § Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Yttrandefriheten enligt denna grundlag har till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Tillämpningsområde

Definitioner

2 § I denna grundlag avses med

program: innehållet i ljudradio, tv eller i andra sådana överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt innehållet i offentliga uppspelningar ur en databas,

tekniska upptagningar: upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel,

databas: en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

Sändningar

3 § Denna grundlag är tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren.

Det som föreskrivs om program i denna grundlag gäller även program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige.

Tillhandahållande ur databaser

4 § Denna grundlags föreskrifter om sändningar av program tillämpas också när information ur en databas tillhandahålls allmänheten

1. av någon av följande:

a) en redaktion för en periodisk skrift eller ett program som avses i 3 §,

b) ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska upptagningar,

c) en nyhetsbyrå, eller

d) någon annan om det finns utgivningsbevis för verksamheten enligt 5 §, och

2. på något av följande sätt:

a) överföring på särskild begäran,

b) enligt överenskommelse i förväg,

c) framställning av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder, eller

d) offentlig uppspelning.

För verksamhet som avses i första stycket 2 a och c tillämpas grundlagen under förutsättning att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten. Även om viss information i databasen har tillförts av annan gäller grundlagen för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten.

Vad som anges i denna paragraf gäller inte sådana tillhandahållanden ur en databas som avses i 3 § andra stycket.

Särskilt om databaser med utgivningsbevis

5 § Utgivningsbevis utfärdas om

1. verksamheten är ordnad på det sätt som anges i 4 § och överföringarna utgår från Sverige,
2. en behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget, och
3. verksamheten har ett namn som är sådant att det inte lätt kan förväxlas med namnet på en annan databas som omfattas av denna grundlag.

6 § Ett utgivningsbevis gäller i tio år. Därefter upphör beviset.

Beviset får förnyas, om det finns förutsättningar att utfärda ett sådant bevis. Det förnyas varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden.

Om det inte längre finns förutsättningar att utfärda ett utgivningsbevis, får det återkallas. Detsamma gäller om verksamheten inte har påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som driver verksamheten har anmält att verksamheten upphört.

7 § Varje databas ska ha ett namn.

Närmare föreskrifter om utfärdande, upphörande, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis samt om namn på databaser får meddelas i lag.

Föreskrifter om straff för den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av andra stycket får meddelas i lag.

Tekniska upptagningar

8 § Grundlagen är tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven när den har blivit utlämnad för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

En teknisk upptagning ska inte anses utlämnad för att spridas till allmänheten i Sverige enbart på den grunden att den skickas härifrån till mottagare i utlandet.

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet med utgångspunkt i vad som kan antas om spridningen. Om det inte framgår något annat av omständigheterna, ska grundlagen anses tillämplig på en upptagning som är försedd med sådana uppgifter som avses i 3 kap. 16 § eller 4 kap. 5 §.

Program och tekniska upptagningar som jämföras med tryckta skrifter

9 § Att vissa program och tekniska upptagningar ska jämföras med tryckta skrifter framgår av 1 kap. 5 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen.

Grundläggande bestämmelser

Meddelar- och anskaffarfrihet

10 § Det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i program eller genom tekniska upptagningar (meddelarfrihet). Denna frihet avser uppgifter som lämnas till författare eller andra upphovsmän samt utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar.

Det står också var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att meddela eller offentliggöra dem enligt första stycket (anskaffarfrihet).

I dessa friheter får inga andra begränsningar göras än de som följer av denna grundlag.

Censurförbud och förbud mot andra hindrande åtgärder

11 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte granska något som är avsett att framföras i program eller tekniska upptagningar. Det är inte heller tillåtet för en myndighet eller ett annat allmänt organ att på grund av innehållet förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning bland allmänheten av ett program

eller en teknisk upptagning, om åtgärden inte har stöd i denna grundlag.

12 § Trots bestämmelserna i 11 § får det i lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 4 § första stycket 2 d. Detsamma gäller rörliga bilder i tekniska upptagningar som ska visas offentligt.

13 § Det är inte tillåtet för myndigheter eller andra allmänna organ att på grund av innehållet förbjuda eller hindra innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot program eller för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar, om åtgärden inte har stöd i denna grundlag. Detsamma gäller förbud mot anläggande av trådnät för sändning och tillhandahållande av program.

Exklusivitetsprincipen

14 § En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte utan stöd i denna grundlag ingripa mot någon för att han eller hon i ett program eller en teknisk upptagning har missbrukat yttrandefriheten eller medverkat till ett sådant missbruk. Inte heller får de utan stöd i denna grundlag av sådan anledning ingripa mot programmet eller upptagningen.

Instruktion för tillämpningen

15 § Den som ska döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör alltid ha i åtanke att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, alltid uppmärksamma ämnet och tanken mera än uttrycket, liksom syftet mera än framställningssättet samt i tveksamma fall hellre fria än fälla.

Undantag från grundlagen

Direktsändningar

16 § I fråga om program eller delar av program som består i direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten tillämpas inte bestämmelserna i

- 10 § om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande,
- 14 § om förbud mot ingripanden,
- 15 § om förhållningssättet vid tillämpning av denna grundlag,
- 2 kap. om rätt till anonymitet,
- 5–8 kap. om yttrandefrihetsbrott, ansvarighet samt tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel,
- 10 kap. om rättegången i yttrandefrihetsmål, och
- 11 kap. 7 § om rätt att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande i program från utlandet.

Undantag för vissa andra sändningar

17 § I lag får det meddelas föreskrifter om

1. sändningar av program som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands, eller
2. program som sänds genom tråd men som inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet.

Sådana föreskrifter får dock inte gälla det som sägs i 10–13 §§.

Vissa frågor som får regleras i lag

18 § Det som sägs i 1 kap. 11 och 12 §§ tryckfrihetsförordningen om att det i lag får meddelas föreskrifter om upphovsmäns rättigheter, vissa kommersiella annonser, kreditupplysningsverksamhet, produktinformation och tillvägagångssätt för anskaffande av uppgifter gäller också i fråga om program och om innehållet i tekniska upptagningar.

19 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i program eller om villkor för sådan reklam.

Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för sådan annonsering och sändning av program som helt eller delvis bekostas av någon annan än den som bedriver programverksamheten.

Uppgiftssamlingar med vissa personuppgifter

20 § Utan hinder av denna grundlag gäller vad som följer genom lag om förbud mot offentliggörande av uppgifter som ingår i en uppgiftssamling som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa uppgifter om

1. en enskilds ras, etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa, sexualliv, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter, eller

2. att en enskild har begått lagöverträdelser genom brott, förekommer i fällande domar i brottmål eller varit föremål för straffprocessuella tvångsmedel.

Vad som anges i första stycket gäller endast om det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet.

Undantag för barnpornografi

21 § Denna grundlag är inte tillämplig på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under arton år.

2 kap. Rätten till anonymitet

1 § Upphovsmannen till ett program eller en teknisk upptagning är inte skyldig att röja sin identitet. Detsamma gäller för den som har framträtt i en sådan framställning och den som har meddelat en uppgift för offentliggörande enligt 1 kap. 10 §.

2 § I mål om ansvar, skadestånd eller särskild rättsverkan på grund av yttrandefrihetsbrott i ett program eller en teknisk upptagning får ingen ta upp frågan om vem som är framställningens upphovsman, vem som har framträtt i den, vem som har tillhandahållit den för offentliggörande eller vem som är meddelare enligt 1 kap. 10 §.

Om någon har angetts som upphovsman till framställningen eller som den som har framträtt i denna, är det dock tillåtet att i målet pröva om han eller hon är ansvarig. Detsamma gäller om någon i målet har uppgett sig vara upphovsmannen eller den som har framträtt.

Första stycket hindrar inte att det i en och samma rättegång handläggs både mål om yttrandefrihetsbrott och mål om brott som avses i 5 kap. 4 och 5 §§.

Tystnadsplikt

3 § Den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som utgjort eller varit avsedd att ingå i ett program eller en teknisk upptagning får inte röja vad han eller hon då har fått veta om vem som är upphovsman till framställningen eller har tillhandahållit den för att offentliggöras eller om vem som har framträtt i den eller är meddelare enligt 1 kap. 10 §.

Tystnadsplikt enligt första stycket gäller även för den som på något annat sätt har varit verksam inom ett företag som ger ut tekniska upptagningar eller sänder program eller på en nyhetsbyrå.

4 § Tystnadsplikt enligt 3 § gäller inte i följande fall:

1. Den till vars förmån tystnadsplikten gäller har samtyckt till att hans eller hennes identitet röjs.

2. Det är tillåtet enligt 2 § andra stycket att behandla frågan om identiteten.

3. Det rör sig om något av de brott av meddelare, författare eller andra upphovsmän eller av utgivare som avses i 5 kap. 4 § första stycket 1.

4. En domstol finner i fråga om brott enligt 5 kap. 3 § eller 4 § första stycket 2 eller 3 att det är nödvändigt att uppgifter lämnas om huruvida det är den som är tilltalad eller skäligen misstänkt för den brottsliga gärningen som har lämnat meddelandet eller med-

verkat till framställningen. Sådana uppgifter lämnas vid en förhandling.

5. En domstol finner i något annat fall att det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en uppgift om identiteten lämnas vid vittnesförhör eller förhör med en part under sanningsförsäkran.

Vid förhör som avses i första stycket 4 eller 5 ska rätten noga vaka över att det inte ställs frågor som kan inkräkta på tystnadsplikten utöver vad som har medgetts i varje särskilt fall.

Efterforskningsförbud

5 § En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte efterforska

1. upphovsmannen till en framställning som har offentliggjorts eller varit avsedd att offentliggöras i ett program eller en teknisk upptagning eller den som har framträtt i en sådan framställning,

2. den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett program eller en teknisk upptagning, eller

3. den som har meddelat uppgifter enligt 1 kap. 10 §.

Förbudet i första stycket hindrar inte efterforskning när det krävs för åtal eller något annat ingripande som inte står i strid med denna grundlag. I sådana fall ska den tystnadsplikt som anges i 3 § beaktas.

Repressalieförbud

6 § En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte ingripa mot någon för att han eller hon i ett program eller en teknisk upptagning har brukat sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk.

Straff

7 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som

1. uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 §,

2. uppsåtligen eller av oaktsamhet i ett program eller en teknisk upptagning lämnar felaktiga uppgifter om vem som är framställningens upphovsman eller har tillhandahållit den för offentliggörande, vem som framträder i den eller vem som har lämnat uppgifter i den,

3. uppsåtligen efterforskar i strid med 5 §,

4. uppsåtligen ingriper i strid med 6 §, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket 1 och 2 får väckas endast om målsäganden har anmält brottet till åtal.

3 kap. Rätten att sända, framställa och sprida

Sändning av program

Rätt att sända genom tråd

1 § Var och en har rätt att sända program genom tråd.

2 § Den frihet som följer av 1 § hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om

1. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning,

2. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar,

3. skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet,

4. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik,

5. skyldighet för den som sänder program i tv eller tillhandahåller sådana program genom överföring ur en databas enligt 1 kap.

4 § första stycket 2 a att främja framställning av och tillgång till program med europeiskt ursprung, eller

6. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Sändning på annat sätt än genom tråd

3 § Rätten att sända program på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.

Det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

4 § Det ska finnas möjlighet för sammanslutningar att få tillstånd att sända ljudradioprogram i lokala radiosändningar i den utsträckning som tillgängliga radiofrekvenser medger. Närmare föreskrifter om detta får meddelas i lag.

Vissa förutsättningar för begränsningar i rätten att sända

5 § I fråga om sådana begränsningar i rätten att sända program som avses i 2–4 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen.

Redaktionell självständighet

6 § Den som sänder program avgör självständigt vad som ska förekomma i programmen.

Domstolsprövning m.m.

7 § Frågor om rätten att sända program ska kunna prövas av domstol eller av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Ett beslut

av regeringen prövas av domstol och behöver endast avse beslutets laglighet.

Om saken gäller ett ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten, ska frågan prövas av domstol under medverkan av jury enligt de närmare föreskrifter som meddelas i lag. Detta gäller dock inte om saken rör överträdelse av sådana föreskrifter eller villkor i fråga om kommersiell reklam, annan annonsering eller sändning av program som avses i 1 kap. 19 §.

Bevarandeskyldighet och pliktleverans

8 § Föreskrifter om skyldighet att bevara inspelningar av program och hålla dem tillgängliga för granskning i efterhand och om att lämna dem till arkiv får meddelas i lag.

Undantag för kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige

9 § I lag får det meddelas föreskrifter med syfte att förebygga att kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar sprids genom sändning av program.

Framställning och spridning av tekniska upptagningar

Rätten till framställning och spridning

10 § Var och en har rätt att framställa och sprida tekniska upptagningar. För rätten att offentligt visa film, videogram eller någon annan teknisk upptagning med rörliga bilder kan det dock krävas granskning och godkännande i enlighet med 1 kap. 12 §.

Undantag från spridningsrätten

11 § Utan hinder av denna grundlag gäller det som föreskrivs i lag, när någon i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga

bilder med ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur.

12 § Bestämmelserna i denna grundlag hindrar inte att det meddelas föreskrifter i lag om straff och särskild rättsverkan för den som

1. visar pornografiska bilder på eller vid allmän plats genom skyltning eller något liknande förfarande på ett sätt som kan väcka allmän anstöt,

2. utan föregående beställning med post eller på annat sätt tillställer någon pornografiska bilder, eller

3. bland barn och ungdom sprider tekniska upptagningar som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga.

Detsamma gäller i fråga om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som ska visas offentligt samt av rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 1 kap. 4 § första stycket 2 d.

13 § I lag får det meddelas föreskrifter med syfte att förebygga spridning genom teknisk upptagning av kartor, ritningar eller bilder som återger Sverige helt eller delvis och innehåller upplysningar av betydelse för rikets försvar.

Bevarandeskyldighet och pliktleverans

14 § Föreskrifter om skyldighet att bevara exemplar av tekniska upptagningar och att hålla dem tillgängliga för granskning får meddelas i lag. I lag får det också meddelas föreskrifter om skyldighet att lämna exemplar av sådana upptagningar till en myndighet och att lämna upplysningar i anslutning till sådan skyldighet.

Skyldighet att befordra tekniska upptagningar

15 § Den som enligt vad som följer av lag eller annan författning har en skyldighet att befordra tekniska upptagningar får inte på grund av innehållet vägra eller ställa särskilda villkor för att utföra

denna skyldighet. Detta gäller dock inte om befordran skulle innebära en sådan överträdelse som avses i 18 § andra stycket och 19 §.

Den som har en skyldighet enligt första stycket och som har tagit emot en teknisk upptagning för befordran ska inte anses som upptagningens spridare.

Uppgifter om framställning

16 § Exemplar av tekniska upptagningar ska föras med tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen, om exemplaren framställs i landet och är avsedda för spridning här. Det ska även anges när, var och av vem exemplaren har framställts. Närmare föreskrifter om detta får meddelas i lag.

Registrering av försäljnings- eller uthyrningsverksamhet

17 § Föreskrifter om skyldighet för den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder att anmäla sig för registrering hos en myndighet får meddelas i lag eller, i fråga om anmälan innehåll och hur anmälan närmare ska ske, med stöd av lag.

Straff

18 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som framställer en teknisk upptagning och då uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 16 § eller bestämmelser som avses där.

Till penningböter döms den som sprider en teknisk upptagning som saknar någon uppgift som är föreskriven i 16 §, om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet. Detsamma gäller om en sådan uppgift är oriktig och spridaren känner till detta.

19 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som sprider en teknisk upptagning i vetskap om att upptagningen har tagits i beslag eller konfiskerats enligt denna grundlag.

Upptagningar, skrifter och bilder beställda ur en databas

20 § Av en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 4 § första stycket 2 c ska framgå databasens namn samt när, var och hur upptagningen, skriften eller bilden har framställts. Den som driver verksamheten ska se till att upptagningen, skriften eller bilden har sådana uppgifter. Närmare föreskrifter om detta får meddelas i lag.

21 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtlig eller av oaktsamhet bryter mot 20 § eller bestämmelser som avses där.

Till penningböter döms den som lämnar ut en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 4 § första stycket 2 c och som saknar någon uppgift som är föreskriven i 20 §, om det sker uppsåtlig eller av oaktsamhet. Detsamma gäller om en sådan uppgift är oriktig och den som lämnar ut upptagningen, skriften eller bilden känner till detta.

4 kap. Utgivare

Krav och befogenheter

1 § Program och tekniska upptagningar ska ha en utgivare.

Utgivare av program ska enligt vad som närmare föreskrivs i lag utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten.

Utgivaren utses av den som bedriver sändningsverksamheten eller låter framställa den tekniska upptagningen.

2 § En utgivare ska ha hemvist i Sverige. Den som är underårig eller i konkurs eller som har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara utgivare.

3 § Utgivaren ska ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och att bestämma över dess innehåll så att ingenting får föras in i den mot hans eller hennes vilja. Varje inskränkning i denna befogenhet ska vara utan verkan.

Uppgift om utgivare

4 § Uppgift om utgivaren av program ska hållas tillgänglig för allmänheten. Närmare föreskrifter om detta får meddelas i lag.

5 § Av en teknisk upptagning ska det framgå vem som är utgivare. Utgivaren ska se till att varje exemplar av upptagningen har en sådan uppgift.

Av en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som efter beställning har framställts ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 c ska det framgå vem som är utgivare för databasen. Utgivaren ska se till att varje exemplar har en sådan uppgift.

Ställföreträdare

6 § En utgivare för programverksamhet får utse en eller flera ställföreträdare. För ställföreträdare gäller 2–4 §§. Om utgivarens uppdrag upphör faller också uppdraget att vara ställföreträdare.

Straff

7 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § första och andra styckena. Om omständigheterna är synnerligen försvårande är straffet fängelse i högst ett år.

Till penningböter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 5 §.

I lag får det föreskrivas straff för den som bryter mot en föreskrift i lag som har meddelats med stöd av 4 §.

5 kap. Yttrandefrihetsbrott

Gärningar som är yttrandefrihetsbrott

1 § De gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 1–20 §§ tryckfrihetsförordningen ska anses vara yttrandefrihetsbrott, om brottet begås i ett program eller en teknisk upptagning och är straffbart enligt lag.

2 § Under de förutsättningar som anges i 1 § anses som yttrandefrihetsbrott även sådan olaga våldsskildring som innebär att någon genom rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att framställningen sprids. Detta gäller dock inte om gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig.

3 § Ett tillkännagivande i en annons eller i ett annat sådant meddelande ska inte anses vara ett yttrandefrihetsbrott om det av meddelandets innehåll inte omedelbart framgår att ansvar för ett sådant brott kan bli aktuellt. Är meddelandet straffbart tillsammans med en omständighet som inte omedelbart framgår av meddelandets innehåll, gäller vad som föreskrivs i lag.

Detsamma gäller ett meddelande som genom chiffer eller på något annat sätt är hemligt för allmänheten.

Meddelar- och anskaffarbrott

4 § Om någon meddelar en uppgift i syfte att göra den offentlig i ett program eller teknisk upptagning enligt 1 kap. 10 § och därigenom gör sig skyldig till något av följande brott, gäller vad som föreskrivs i lag om ansvar för det brottet:

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott,

2. oriktigt utlämnande av en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en eller tillhandahållande av en sådan handling i strid med en myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig, och

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag.

Första stycket gäller också om brottet begås av någon som, utan att vara ansvarig enligt 6 kap., medverkar som författare eller annan upphovsman till en framställning som är avsedd att offentliggöras i ett program eller en teknisk upptagning eller medverkar genom att framträda i programmet.

I fråga om föreskrifter som avses i första stycket 3 tillämpas 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen.

5 § Om någon anskaffar en uppgift i syfte att göra den offentlig i ett program eller en teknisk upptagning eller för att lämna ett meddelande enligt 1 kap. 10 § och därigenom gör sig skyldig till ett brott som anges i 4 § första stycket 1, gäller vad som föreskrivs i lag om det brottet.

Ytterligare bestämmelser om yttrandefrihetsbrott

Påföljd

6 § Vad som föreskrivs i lag om påföljd för brott gäller även yttrandefrihetsbrott.

Vid bestämmande av påföljd ska det särskilt beaktas om en publicerad uppgift har rättats och rättelsen därefter offentliggjorts på ett lämpligt sätt.

Publicering av domen

7 § Om den tilltalade döms för förtal eller förolämpning i ett program enligt 1 §, får domstolen efter yrkande besluta att domen helt eller delvis ska föras in i ett program i samma sändningsverksamhet. Skyldigheten att återge domen får avse ett sammandrag av domen som domstolen har gjort.

Konfiskering

8 § En teknisk upptagning som innehåller yttrandefrihetsbrott får konfiskeras.

Är brottet olaga våldsskildring gäller också vad som föreskrivs i lag om särskild rättsverkan av brott.

Konfiskering innebär att alla exemplar av upptagningen som är avsedda att spridas ska förstöras. Konfiskering innebär även att åtgärder vidtas så att föremål som kan användas särskilt för att mångfaldiga den tekniska upptagningen inte ska kunna användas för att framställa ytterligare exemplar.

Bestämmelsen i 6 § andra stycket tillämpas även vid konfiskering.

6 kap. Ansvarig för yttrandefrihetsbrott

Vem som är ansvarig

Utgivare och ställföreträdare

1 § Utgivaren är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i ett program eller en teknisk upptagning.

Har en ställföreträdare inträtt som utgivare för programverksamhet, är han eller hon ansvarig.

2 § Utgivaren är ansvarig, trots att en ställföreträdare inträtt som utgivare, om

1. ställföreträdaren inte längre var behörig när brottet begicks eller uppdraget annars upphört,
2. ställföreträdaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte hade de befogenheter som anges i 4 kap. 3 §, eller
3. uppgift om ställföreträdaren inte har hållits tillgänglig för allmänheten enligt 4 kap. 4 §.

Den som bedriver sändningsverksamhet eller låter framställa en teknisk upptagning

3 § Den som bedriver sändningsverksamhet eller låter framställa en teknisk upptagning är ansvarig för yttrandefrihetsbrott, om

1. det inte fanns någon behörig utgivare när brottet förövades,
2. utgivaren var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte hade de befogenheter som anges i 4 kap. 3 §, eller
3. uppgift om utgivaren inte har hållits tillgänglig för allmänheten enligt 4 kap. 4 och 5 §§.

Spridare

4 § Den som sprider en teknisk upptagning är ansvarig för yttrandefrihetsbrott i stället för den som anges i 3 §, om uppgift enligt 3 kap. 16 § om vem som har låtit framställa upptagningen

1. saknas och det inte kan klarläggas vem denne är eller denne saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången,

2. avser en person som har hemvist utomlands, eller
3. är oriktig och den som sprider upptagningen känner till detta.

Ansvar vid vissa direktsändningar

5 § I fråga om andra direktsända program än sådana som avses i 1 kap. 16 § får det i lag föreskrivas att den som framträder i programmet ska ansvara för sina yttranden själv.

Invändning mot ansvar

6 § Om den som är tilltalad för yttrandefrihetsbrott vill åberopa en omständighet som enligt detta kapitel medför att han eller hon inte ska vara ansvarig, ska denna omständighet åberopas före huvudförhandlingen. Annars får domstolen inte ta hänsyn till omständigheten.

Answarets innebörd

7 § Den som är ansvarig enligt detta kapitel för yttrandefrihetsbrott ska anses ha haft kännedom om innehållet i programmet eller den tekniska upptagningen och medgett sändning eller utgivning.

7 kap. Tillsyn och åtal

Huvudregel för tillsyn och åtal

1 § Bestämmelserna i 9 kap. 1–7 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal gäller också i fråga om program, tekniska upptagningar och yttrandefrihetsmål, om inte annat följer av bestämmelserna i detta kapitel.

Justitiekanslerns överlämnande av åklagaruppdrag

2 § Justitiekanslern får när det gäller tekniska upptagningar överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring, hets mot

folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga hot, hot mot tjänsteman eller övergrepp i rättssak. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller hets mot folkgrupp eller brott mot medborgerlig frihet.

Preskription vid allmänt åtal

3 § Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott ska väckas är i fråga om

- program sex månader från det att programmet sändes,
- tillhandahållande som avses i 1 kap. 4 § första stycket 2 a–c sex månader från när informationen inte längre tillhandahölls,
- offentlig uppspelning ur en databas som avses i 1 kap. 4 § första stycket 2 d sex månader från uppspelningen, och
- tekniska upptagningar ett år från det att upptagningen gavs ut.

Beträffande sådana tekniska upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 16 § föreskrivna uppgifterna gäller dock vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan med den begränsningen att allmänt åtal inte får väckas senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.

Särskilda regler om utgivares ansvar för information i en databas

4 § En utgivares ansvar för databasverksamhet enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 a–c gäller inte sådan information som enligt utgivaren började tillhandahållas ur databasen tidigare än ett år innan talan om ansvar eller skadestånd för yttrandefrihetsbrott väcktes. Detta gäller dock inte om det görs antagligt i målet att informationen började tillhandahållas senare.

5 § Om en utgivare underrättas av Justitiekanslern eller målsäganden om att databasen innehåller viss information som kan utgöra yttrandefrihetsbrott, och utgivaren till följd av 4 § inte ansvarar för informationen, ska informationen anses ha börjat tillhandahållas på nytt om den inte tas bort inom två veckor från underrättelsen.

Närmare bestämmelser om underrättelser enligt första stycket meddelas i lag.

Konfiskering utan åtal

6 § Finns det ingen ansvarig för ett yttrandefrihetsbrott enligt 6 kap. när det gäller en teknisk upptagning, får Justitiekanslern eller målsäganden i stället för att väcka åtal ansöka om att upptagningen ska konfiskeras. Detsamma gäller när den som är ansvarig för brott inte kan delges stämning i Sverige.

Granskning och tillsyn i vissa fall

7 § I lag får det meddelas föreskrifter om att en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare ska granska om program som någon har sänt på annat sätt än genom tråd står i överensstämmelse med de föreskrifter eller andra villkor som gäller för sändningarna.

En sådan nämnd får endast uttala sin mening och förelägga den sändande att följa föreskrifterna eller villkoren. I lagen får det föreskrivas att ett föreläggande av nämnden får förenas med vite. Frågor om ansvar för yttrandefrihetsbrott och om utdömande av vite prövas alltid av domstol enligt 3 kap. 7 §.

8 § I lag får det meddelas föreskrifter om särskild tillsyn över att yttrandefriheten i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder inte missbrukas genom olaga våldsskildring. Tillsynen får även avse att sådana upptagningar som innehåller våld eller hot om våld inte i förvärvssyfte sprids till den som är under femton år.

Det får i lag meddelas föreskrifter om befogenhet för en myndighet att vid tillsyn enligt första stycket tillfälligt ta hand om ett exemplar av en film, ett videogram eller en teknisk upptagning med rörliga bilder som kan antas innehålla en framställning som innefattar olaga våldsskildring.

9 § I fråga om sådana föreskrifter som avses i 7 och 8 §§ gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 21–23 §§ regeringsformen.

8 kap. Särskilda tvångsmedel

Beslag av tekniska upptagningar

Huvudregel

1 § Bestämmelserna i 10 kap. tryckfrihetsförordningen om beslag av tryckta skrifter gäller också i fråga om beslag av tekniska upptagningar, om inte annat följer av bestämmelserna i detta kapitel.

Särskilda regler om beslag

2 § När Justitiekanslern har beslutat om konfiskeringsbeslag eller fastställt ett sådant beslag, får rätten på Justitiekanslerns begäran medge att den tidsfrist som anges i 10 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen förlängs, om tiden är otillräcklig med hänsyn till beslagets omfattning eller någon annan omständighet. Förlängningen får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändig och får omfatta sammanlagt högst två veckor.

3 § Om Justitiekanslern enligt 7 kap. 2 § har överlämnat åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål gäller vad som anges i detta kapitel och i 10 kap. tryckfrihetsförordningen om Justitiekanslerns uppgifter även den allmänna åklagaren. Vad som anges i 10 kap. 4 § andra stycket tryckfrihetsförordningen om anmälan av beslag gäller dock inte allmän åklagare.

4 § Beslut om beslag av teknisk upptagning ska innehålla uppgifter om det eller de avsnitt av framställningen som har gett anledning till beslaget.

Om det vid ett sådant utredningsbeslag som avses i 10 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen inte är möjligt att i beslutet närmare ange varje avsnitt som har gett anledning till beslaget, ska det i efterhand i ett särskilt beslut anges vilka avsnitt som åberopas som brottsliga. Ett sådant beslut ska meddelas så snart det är möjligt.

Beslaget gäller endast de särskilda skivor, rullar eller andra sådana delar av upptagningen där dessa avsnitt förekommer.

5 § Bevis om beslag ska utan avgift lämnas till den som beslaget har gjorts hos och den som har låtit framställa den tekniska upptagningen. Beviset ska innehålla uppgifter om det eller de avsnitt i upptagningen som har gett anledning till beslaget. Ett sådant bevis ska lämnas så snart det är möjligt.

Beslag av upptagningar, skrifter eller bilder beställda ur en databas

6 § För upptagning, skrift eller bild som har beställts ur en databas enligt 1 kap. 4 § första stycket 2 c gäller vid yttrandefrihetsbrott vad som anges om utredningsbeslag i 10 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen. För ett sådant beslag gäller 4 och 5 §§.

9 kap. Skadestånd

Allmänna förutsättningar

1 § Skadestånd för missbruk av yttrandefriheten får grundas endast på att det program eller den tekniska upptagning som kravet avser innefattar yttrandefrihetsbrott.

I fråga om skadestånd på grund av brott som avses i 5 kap. 3–5 §§ gäller vad som är föreskrivet i lag.

Vad som sägs om skadestånd enligt detta kapitel gäller i tillämpliga delar även krav enligt 5 kap. 7 § på att en dom om förtal eller förolämpning ska föras in i ett program.

Vem som är ansvarig

2 § Den som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott enligt 6 kap. är även ansvarig för skadestånd.

Krav på skadestånd kan även riktas mot den som bedriver programverksamheten eller har låtit framställa den tekniska upptagningen.

Om en utgivare inte ansvarar för yttrandefrihetsbrott till följd av 7 kap. 4 § är han eller hon inte heller ansvarig för skadestånd. Krav på skadestånd kan dock riktas mot den som bedriver verksamheten.

3 § Vid direktsändningar som avses i 1 kap. 16 § är gärningsmannen ansvarig för skadestånd på grund av brott som han eller hon begår i sändningen.

Krav på skadestånd kan även riktas mot den som bedriver programverksamheten.

4 § Om den som skulle ha varit ansvarig för yttrandefrihetsbrott i en teknisk upptagning inte har någon känd hemvist i landet när brottet förövas och inte heller kan påträffas här under rättegången och ansvaret därför övergår på den som sprider upptagningen enligt 6 kap. 4 § 1, får krav på skadestånd ändå riktas även mot den som skulle ha varit ansvarig. Det gäller i den utsträckning skadestånd kan dömas ut enligt lag.

5 § Om någon är ansvarig för skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott i egenskap av ställföreträdare för en juridisk person, får krav på skadestånd även riktas mot den juridiska personen.

Om förmyndare, god man eller förvaltare är ansvarig för skadestånd på grund av yttrandefrihetsbrott, får krav på skadestånd även riktas mot den för vilken förmyndaren, den gode mannen eller förvaltaren har utsetts.

Krav på skadestånd enligt denna paragraf får framställas om och i den omfattning anspråket kan göras gällande enligt lag.

6 § Om två eller flera är ansvariga för skadestånd enligt detta kapitel, ansvarar de solidariskt för skadeståndet. I fråga om ansvaret dem emellan gäller vad som föreskrivs i lag.

Skadestånd när åtal inte kan väckas

7 § Krav på skadestånd med anledning av ett yttrandefrihetsbrott kan framställas trots att straff för brottet inte kan dömas ut på grund av preskription eller av något annat skäl.

10 kap. Rättegången i yttrandefrihetsmål

1 § Vad som sägs i 12 kap. tryckfrihetsförordningen om rättegången i tryckfrihetsmål ska gälla också i fråga om motsvarande mål som avser program och tekniska upptagningar (yttrandefrihetsmål). Hänvisningen i 12 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen till 8 kap. tryckfrihetsförordningen ska avse 6 kap. i denna grundlag.

De som har utsetts till juryledamöter för tryckfrihetsmål ska också vara juryledamöter i yttrandefrihetsmål.

11 kap. Program och tekniska upptagningar från utlandet

Vidaresändningar av program från utlandet

1 § För samtidig och oförändrad vidaresändning här i landet av program som avses i 1 kap. 3 § och som kommer från utlandet eller förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige, gäller denna grundlag enbart i fråga om

- förbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder enligt 1 kap. 11 §,
- innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät enligt 1 kap. 13 §,
- förbud mot ingripanden enligt 1 kap. 14 §,
- det förhållningssätt som enligt 1 kap. 15 § ska iakttas vid tillämpningen av grundlagen,
- rätt att sända eller tillhandahålla program i tråd enligt 3 kap. 1 §, och
- särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning enligt 3 kap. 5 och 7 §§.

Dessutom ska bestämmelserna om meddelar- och anskaffarfrihet i 7 § tillämpas.

Om riksdagen har godkänt en internationell överenskommelse om program, får sådana föreskrifter om reklam och annonsering som avses i 1 kap. 19 § inte hindra vidaresändning av program om det skulle strida mot överenskommelsen.

Tekniska upptagningar från utlandet

2 § Bestämmelserna i 1–10 och 12 kap. är tillämpliga på sådana tekniska upptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. Vad som sägs i denna grundlag om den som har låtit framställa upptagningen ska då i stället gälla den som lämnar ut upptagningen för spridning här i landet.

Meddelar- och anskaffarfrihet

3 § Det som sägs om meddelar- och anskaffarfrihet i 1 kap. 10 § gäller även i fråga om sådana tekniska upptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning här men som inte huvudsakligen är avsedd att spridas i Sverige.

Första stycket gäller dock inte om

1. meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet,
2. meddelandet innefattar ett sådant utlämnande eller tillhandahållande som avses i 5 kap. 4 § första stycket 2, eller
3. meddelandet utgör ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt.

4 § Det som sägs om meddelar- och anskaffarfrihet i 3 § tillämpas för en teknisk upptagning som inte har getts ut i Sverige, om uppgiften meddelats eller anskaffats här.

5 § Meddelaren har i fall som avses i 3 och 4 §§ rätt till anonymitet enligt 2 kap.

Bestämmelsen om undantag från tystnadsplikt i 2 kap. 4 § 3 ska även omfatta brotten

- krigsanstiftan,
- trolöshet vid förhandling med främmande makt,
- egenmäktighet vid förhandling med främmande makt,
- obehörig befattning med hemlig uppgift,
- vårdslöshet med hemlig uppgift,
- olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige,
- olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt,
- olovlig underrättelseverksamhet mot person,
- olovlig värvning,

- tagande av utländskt understöd,
- försök, förberedelse eller stämpling till trolöshet vid förhandling med främmande makt eller olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt eller olovlig underrättelseverksamhet mot person, eller
- försök eller förberedelse till obehörig befattning med hemlig uppgift.

6 § Om ett meddelande eller anskaffande enligt 3 eller 4 § är straffbart, gäller vad som anges i denna grundlag om meddelar- och anskaffarbrott.

Mål om ansvar eller skadestånd på grund av ett sådant brott handläggs enligt bestämmelserna om yttrandefrihetsmål, om inte annat följer av 10 kap. 1 § i denna grundlag och 12 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

7 § Om ett program sänds från en sändare utanför Sverige, gäller 3–6 §§ i fråga om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och att vara anonym, om uppgifterna har meddelats eller anskaffats här.

I fråga om program som sänds från öppna havet eller luftrummet däröver får det dock i lag föreskrivas undantag från rätten att meddela och anskaffa uppgifter.

12 kap. Allmänna bestämmelser

1 § Vad som föreskrivs i 14 kap. 1–3 §§ tryckfrihetsförordningen om resning, högre rätts prövning av tryckfrihetsmål och skyndsamt behandling av mål gäller också i fråga om motsvarande mål enligt denna grundlag.

Internationellt rättsligt bistånd

2 § I fråga om internationellt rättsligt bistånd gäller vad som föreskrivs i lag. Sådant bistånd får inte lämnas i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Andra än svenska medborgare

3 § För andra än svenska medborgare får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om yttrandefriheten enligt denna grundlag.

Frågor som inte regleras i grundlagen

4 § I frågor som inte har reglerats särskilt i denna grundlag eller i en särskild lag som har meddelats med stöd av grundlagen, gäller vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning.

I

INLEDNING

1 Uppdraget och genomförandet

1.1 Kommitténs uppdrag

Våra direktiv återges i helhet i *bilaga 1* och 2. Våra huvudsakliga uppgifter har varit att göra en språklig och strukturell översyn av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), en översyn av den s.k. databasregeln, utreda om det går att utöka möjligheterna att delta i internationellt rättsligt samarbete på TF:s och YGL:s område samt överväga vissa andra frågor på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Uppdraget kan sammanfattningsvis beskrivas på följande sätt.

Vi har haft i uppdrag att göra en språklig och strukturell översyn av TF och YGL i syfte att göra dem så tydliga och lättillämpade som möjligt. Det har ingått i uppdraget överväga om detaljbestämmelser i grundlagarna bör flyttas till vanlig lag.

Vidare har vi haft att göra en mer omfattande översyn av databasregeln i 1 kap. 9 § YGL, bl.a. för att göra den mer lättillgänglig och bättre anpassad till dagens teknik. Följande fem frågor med anknytning till databasregeln har lyfts fram som särskilt angelägna att se över: villkoren för automatiskt grundlagsskydd, print on demand och e-böcker, användarkommentarer och externa leverantörer, preskriptionsregler och ansvar för databaser samt personlig integritet och s.k. frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis.

I fråga om internationellt rättsligt samarbete på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området har uppdraget bestått i att utreda om det går att utöka möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp och annat rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området i större utsträckning än vad tidigare utredningar föreslagit.

Uppdraget har vidare omfattat att analysera om det finns behov av och är lämpligt att uttryckligen i grundlag införa en undantagsbestämmelse när det gäller s.k. produktinformation (varningstexter,

innehållsdeklarationer och liknande produktinformation). Vidare har vi genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att utreda hur en reglering om s.k. neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till TF.

Vi har också haft i uppdrag att analysera om det finns behov av förändringar på radio- och tv-området med hänsyn till krav i EU:s AV-direktiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster om främjande av europeiska produktioner i sändningar och tillhandahållanden genom tråd) när det gäller främjande av europeiska produktioner. I uppdraget har även ingått att överväga frågan om vilka krav som med hänsyn till etableringsfriheten i YGL ska kunna ställas på s.k. beställ-tv som tillhandahålls genom tråd i fråga om tillgängliggörande (textning, tolkning, uppläst text eller liknande) för personer med funktionsnedsättning.

I direktiven anges att vi inom ramen för vårt uppdrag får identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget. Det ska dock inte ske någon total författningsreform. Uppdraget har inte omfattat att överväga förändringar av de grundläggande principer som bär upp tryck- och yttrandefriheten.

1.2 Kommitténs arbete

Sammanträden och arbetsformer

Vi har huvudsakligen bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete med sammanträden där både ledamöter och experter deltagit. Vi höll det första kommittésammanträdet i oktober 2014 och har därefter sammanträtt 15 gånger. Två av sammanträdena har varit längre och i internatform.

Med utgångspunkt från vad som anges i direktiven har arbetet i huvudsak bedrivits i tre olika faser, dock med undantag för översynen av språk och struktur i TF och YGL (se nedan).

I den första fasen har inriktningen varit att inhämta kunskap om de olika frågeställningar som omfattas av kommitténs uppdrag. Detta har skett framför allt genom att sekretariatet skrivit bakgrundspromemorior som föredragits och diskuterats på kommitténs sammanträden.

I den andra fasen har arbetet varit inriktat på att, efter diskussion i kommittén, kartlägga vilka närmare ståndpunkter som finns i de olika delfrågorna. Sekretariatet har getts i uppdrag att som ett underlag inför kommitténs diskussioner i promemorior redovisa de huvudsakliga handlingsalternativ som finns och där kommentera dessa närmare.

Under den tredje fasen har arbetet varit inriktat på att hitta en konkret lösning på respektive frågeställning. Förslag på författningstext tillsammans med kommentarer har då tagits fram av sekretariatet. Med utgångspunkt i de diskussioner som förts om de olika förslagen har betänkan-detexter skrivits i flera versioner och ibland med alternativa lösningar i olika frågor.

Utöver sammanträdena med hela kommittén har sju särskilda expertmöten hållits med inriktningen att diskutera de många juridiska frågeställningar som vårt uppdrag aktualiserat. På dessa möten har ordföranden, experterna och sekretariatet deltagit.

En del av vårt arbete har varit att göra en språklig och strukturell översyn av TF och YGL. Detta arbete har bedrivits parallellt med övrigt arbete i kommittén inom ramen för en mindre, särskilt tillsatt, expertgrupp (språk- och strukturgruppen). Denna har utifrån riktlinjer och instruktioner från kommittén gjort en genomgång av språket och strukturen i grundlagarna och tagit fram förslag på förändringar. Språk- och strukturgruppen har haft 15 sammanträden sedan mars 2015. Gruppens arbete har vid fyra tillfällen delredovisats för kommittén i form av promemorior och utkast till lagtext med kommentarer. Vid tre av dessa tillfällen har ledamöterna i språk- och strukturgruppen varit närvarande vid kommitténs sammanträden och presenterat materialet muntligt. Arbetet med att ta fram texter och annat underlag inför gruppens möten har utförts av sekretariatet.

Vi har lämnat två uppdrag att utföra kartläggningar. Dessa har avsett dels användningen av tekniken print on demand, dels förekomsten av kränkningar i databaser med utgivningsbevis. Uppdragen har redovisats i form av rapporter till kommittén. Rapporterna presenteras i *bilaga 6* och *7*.

Ordföranden och sekretariatet har gjort studieresor till Köpenhamn, Helsingfors och Oslo. Syftet har främst varit att inhämta kunskap om hur frågor hänförliga till ansvar och preskription för internetpubliceringar regleras i Danmark, Finland och Norge. Under

besöken har möten hållits med företrädare för ansvariga departement, akademiker och representanter för medieorganisationer.

Vi har vidare skickat en frågeenkät till ett antal EU-länder i syfte att få en bild av tänkbara lösningar när det gäller utformningen av reglerna om preskription och ansvar avseende yttranden som tillhandahålls i databaser. Svar har inkommit från Danmark, Finland, England och Wales samt Tyskland.

Som ett led i vår kunskapsinhämtning särskilt när det gäller print on demand och e-böcker har sekretariatet haft flera möten med företrädare för bokbranschen (Svenska Förläggareföreningen, Norstedts Förlag och Svenska Författarförbundet).

Professor Ingela Wadbring (institutionschef för Nordicom) har bjudits in till kommittén och föreläst om medieutvecklingen.

Möten, seminarier och samråd

Sammanträffanden har, som ett resultat av framställningar till oss, ägt rum med företrädare för Handikappförbunden, Advokatfirman Hammarskiöld & Co, Livsmedelsföretagen och Bisnode AB. Vidare har ett möte hållits med företrädare för NOFF (Nordiska Oberoende Förlags Förening).

Vi har medverkat vid och besökt ett antal seminarier, mässor och andra sammankomster som berört frågor med koppling till vårt uppdrag.

Vidare har vi samrått och haft kontakter med andra kommittéer och utredningar, nämligen Tobaksdirektivsutredningen (S 2014:16), Integritetskommittén (Ju 2014:09), Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten (Ju 2014:10), Medieutredningen (Ku 2015:01) och Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04).

2 Nuvarande ordning

2.1 En uppdelad reglering av yttrandefriheten

Den fria åsiktsbildningen är en grundläggande princip i det svenska statsskicket. Enligt portalstadgandet i 1 kap. 1 § regeringsformen (RF) bygger folkstyrelsen på ”fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt”. Den fria åsiktsbildningen och dess betydelse för demokratin framhölls också vid utformningen av RF:s bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Genom 2 kap. 1 § skyddas de s.k. positiva opinionsfriheterna. Bestämmelsen innebär att medborgarna i förhållande till det allmänna tillförsäkras yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet.

När det gäller yttrandefriheten och informationsfriheten anges följande i 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2.

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden.

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt 2 kap. RF är inte absoluta. De kan inskränkas genom lag (undantagsvis genom förordning). Regleringen i 2 kap. innebär dock att inskränkningar i dessa friheter får ske endast för vissa särskilt angivna ändamål som anges i 23 § första stycket (bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrande av brott). Riksdagens möjlighet att lagstifta i det här avseendet är begränsad även på andra sätt. Det uppställs nämligen flera materiella krav, som bl.a. innebär att inskränkningar av yttrandefriheten och informationsfriheten får göras ”endast för att tillgodose ända-

mål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle” (se 21 § och 23 § andra stycket). I formellt hänseende kan ett särskilt förfarande bli tillämpligt på ett lagförslag som är rättighetsbegränsande. Förfarandet innebär att lagförslaget under vissa förutsättningar ska vila i tolv månader (22 §).

Av bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket framgår att det finns ett viktigt undantag från RF:s regelsystem. Där anges att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Yttrandefriheten i de här fallen regleras alltså i dessa grundlagar och inte i RF.

I TF och YGL läggs ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är också att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså grundlagsändring. Det här innebär en tydlig skillnad mot regleringen i RF enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 §§ (se ovan).

TF och YGL kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen). I den lagen finns bestämmelser som tar sikte på tillämpningen av TF och YGL.

Yttrandefriheten skyddas även inom ramen för Europasamarbetet. I artikel 10 i Europakonventionen anges att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar ”åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser”. I artikeln anges under vilka förutsättningar yttrandefriheten får inskränkas.

För Sverige innebär Europakonventionen en folkrättslig skyldighet att följa konventionen och Europadomstolens uttolkning av denna. Europakonventionen har införlivats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En följd härav är att Europakonventionen ska tillämpas av myndig-

heter och domstolar som svensk lag. Genom 2 kap. 19 § RF gäller dessutom ett förbud för riksdag, regering och förvaltningsmyndigheter att meddela normer ("lag eller annan föreskrift") som står i strid med konventionen.

På EU-området anges det i EU-fördraget (artikel 6.1 i Fördraget om Europeiska Unionen) att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är bindande med samma rättsliga status som fördragen. Stadgan tillämpas i förhållande till EU:s institutioner och när medlemsstaterna tillämpar unionsrätten.

Yttrandefriheten behandlas i artikel 11 i EU-stadgan. Den har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

2.2 De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna

2.2.1 Inledning

Den i dag gällande tryckfrihetsförordningen antogs 1949. Den bygger vidare på en lång svensk tradition med en detaljerad grundlagsreglering av tryckfriheten. I stora delar innehåller TF bestämmelser av straff- och processrättslig natur. Regleringen ska ge ett särskilt starkt skydd åt yttrandefriheten när den utövas med hjälp av det tryckta ordet. Konstruktionen av TF har dock även inslag som syftar till att underlätta beivrandet av brott som begås genom tryckta skrifter.

Genom införandet av YGL 1992 gjordes den tryckfrihetsrättsliga ordningen tillämplig på ett antal andra medieformer (ljudradio, tv och liknande överföringar samt tekniska upptagningar). Grundlagen gäller sedan 2011 även för offentliga uppspelningar ur en databas.

Det brukar framhållas att TF och YGL vilar på vissa grundprinciper. Dessa kan benämnas och presenteras på olika sätt. Ett vanligt framställningssätt är att tala om att systemet bygger på principerna om

- censurförbud,
- etableringsfrihet,
- ensamansvar,
- meddelarskydd,
- särskild brottskatalog och
- särskild rättegångsordning.

Av central betydelse för grundlagssystemet är även den s.k. exklusivetsprincipen. Den ska garantera att TF:s och YGL:s särställning som straff- och processlagar på tryck- och yttrandefrihetens områden inte urholkas.

Dessa principer presenteras kortfattat nedan.

2.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Censurförbudet innebär beträffande tryckta skrifter att framställning och spridning inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg (1 kap. 2 § första stycket TF). Det grundläggande syftet med censurförbudet är att en skrift alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. TF har därför konstruerats så att straffrättsliga åtgärder med anledning av innehållet får ske först i efterhand.

Förbudet mot censur gäller som huvudregel även för de medier som omfattas av YGL (1 kap. 3 § första stycket). I ett avseende görs det dock undantag från förbudet mot förhandsgranskning (andra stycket). Det får i lag meddelas bestämmelser om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. Undantaget gäller även granskning och godkännande av digital bio och andra sådana offentliga uppspelningar.

Innebörden av förbudet mot hindrande åtgärder är när det gäller tryckta skrifter att det allmänna inte får hindra framställning eller spridning av skriften på grund av dess innehåll (1 kap. 2 § andra stycket TF). Motsvarande förbud gäller för de medier som omfattas av YGL (1 kap. 3 § tredje stycket). Vissa åtgärder av det här slaget har dock stöd i TF och YGL, t.ex. vid beslag eller konfiske-

ring av en framställning som innehåller tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Till förbudet mot hindrande åtgärder hör även att det allmänna, på grund av innehållet i en framställning, inte får förbjuda eller hindra innehav av tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot radio- eller tv-program eller uppfatta innehållet i tekniska upptagningar (t.ex. satellitmottagare eller dvd-spelare). Det får inte heller meddelas förbud mot att anlägga trådnät för sändning av radio- eller tv-program.

2.2.3 Etableringsfrihet

Den grundlagsskyddade etableringsfriheten innebär att varje svensk medborgare har rätt att framställa och sprida tryckta skrifter, framställa och sprida tekniska upptagningar, sända ljudradio- och tv-program genom tråd samt tillhandahålla allmänheten information ur vissa databaser.

Etableringsfriheten är en näringsfrihet. Den skyddar i princip alla led i framställningen och spridningen av grundlagsskyddade medier. Verksamhet som omfattas av etableringsfriheten kan dock vara underkastad vissa formkrav. Här kan som några exempel nämnas kravet på att sätta ut s.k. ursprungsuppgifter på skrifter och tekniska upptagningar samt skyldigheten att lämna pliktexemplar. Krav av det slaget måste ha stöd i grundlagarna.

En innebörd av etableringsfriheten är att det inte krävs tillstånd för att driva t.ex. boktryckeri, bokhandel eller skivaffär eller för att sända tv-program i ett kabelnät. Rätten att utöva sådan verksamhet gäller trots att den som driver verksamheten har försatts i konkurs eller meddelats näringsförbud.

På området för trådbunden radio och tv möjliggör YGL att det i lag görs vissa inskränkningar i rätten att sända. Enligt 3 kap. 1 § andra stycket YGL får det nämligen i lag meddelas föreskrifter om bl.a. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Sådana bestämmelser finns i 9 kap. 1 och 2 §§ radio- och tv-lagen (2010:696).

För trådlösa radio- och tv-sändningar ("etersändningar") gäller däremot inte någon egentlig etableringsfrihet. Anledningen är att

utrymmet för sändningar i etern är begränsat. I YGL anges därför att det i lag får meddelas bestämmelser om tillstånd och villkor för sändning av trådlös radio och tv (3 kap. 2 § YGL). Bestämmelser av det slaget förekommer i radio- och tv-lagen. Där finns bl.a. bestämmelser om att den som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (5 kap. 1 §). Detsamma gäller den som sänder ljudradioprogram med tillstånd av regeringen (14 kap. 1 §).

Det finns också bestämmelser om att det för att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio krävs tillstånd enligt radio- och tv-lagen om sändningen sker inom de frekvensområden som anges i lagen (se t.ex. 4 kap. 1 §). Tillstånd att sända meddelas av Myndigheten för press, radio och tv eller, om sändningsverksamheten finansieras med radio- och tv-avgiften, av regeringen. Vid tillståndsgivningen ska det allmänna eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Det föreskrivs vidare att frågan om tillstånd ska kunna överprövas i domstol (eller domstolsliknande nämnd), se 3 kap. 5 § YGL. Syftet med dessa bestämmelser är att åstadkomma största möjliga etableringsfrihet även för etersändningar.

2.2.4 Ensamansvar

Principen om ensamansvar innebär att bara en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställning som omfattas av TF eller YGL. Vem som ansvarar för brott pekas ut i grundlagarna (8 kap. TF och 6 kap. YGL). Det finns således inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott. I fråga om skadestånd kan dock ett solidariskt betalningsansvar gälla i vissa situationer (11 kap. 2 och 4 §§ TF samt 8 kap. 2 och 4 §§ YGL).

Utgångspunkten är att följande personer är ansvariga för de medieformer som omfattas av TF och YGL.

- | | |
|-------------------------|------------|
| – periodisk skrift | utgivare |
| – icke-periodisk skrift | författare |
| – radio- och tv-program | utgivare |
| – teknisk upptagning | utgivare |
| – databasöverföring | utgivare |

Kan den som i första hand pekas ut som ansvarig inte åtalas, går ansvaret över på den som därefter anses stå närmast det aktuella brottet. Man brukar här tala om att ansvaret är successivt och följer en ”ansvarighetskedja”. Som ett exempel kan nämnas fallet då någon utgivare inte har anmälts för en periodisk skrift (t.ex. en tidskrift). I det läget går ansvaret över på skriftens ägare.

Den som pekas ut i grundlagarna ansvarar oavsett hur han eller hon har bidragit till framställningen och oberoende av om vederbörande faktiskt har känt till massmediets innehåll i förväg (den s.k. uppsåtspresumtionen). Undantag kan göras i vissa speciella fall, t.ex. om en utgivare har utsetts för skens skull.

2.2.5 Meddelarskydd

Ett sätt att betrakta meddelarskyddet är att se detta som uppbyggt av ett antal grundkomponenter: meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Skyddet för meddelaren gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ.

Meddelarfriheten hänger samman med principen om ensamansvar och innebär att var och en har rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett massmedium som omfattas av TF eller YGL (1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL). I vissa undantagsfall kan dock meddelaren straffas för uppgiftslämnandet. Det gäller om lämnandet av uppgifter innefattar:

- vissa grövre brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spioneri),
- ett oriktigt utlämnande av en hemlig handling eller

- ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess (bl.a. när det gäller sekretess inom vården och socialtjänsten).

Som en följd av det s.k. repressalieförbudet (se nedan) finns det utöver detta inga möjligheter för det allmänna att ingripa mot en meddelare, vare sig straffrättsligt eller genom disciplinära åtgärder.

Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett massmedium som omfattas av grundlagarna (1 kap. 1 § fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § YGL). Undantag gäller om anskaffandet innefattar ett sådant grovt brott mot rikets säkerhet som har nämnts ovan. I de fallen kan anskaffaren dömas enligt bestämmelserna i brottsbalken. Det bör noteras att vanlig lag tillämpas på det sätt genom vilket anskaffandet sker. Om anskaffaren kommer över den aktuella uppgiften genom t.ex. dataintrång eller inbrott kan han eller hon dömas för den gärningen efter en vanlig straffrättslig prövning.

Rätten till anonymitet tillkommer författare (fotografer, tecknare) till tryckta skrifter, upphovsmannen till ett radio- eller tv-program eller en teknisk upptagning, den som har framträtt i ett radio- eller tv-program eller en teknisk upptagning samt meddelare (se 3 kap. TF och 2 kap. YGL).

Rätten till anonymitet innebär att dessa personers identitet måste skyddas av de som tar del av tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som omfattas av TF eller YGL. Det här betyder att en journalist inte får avslöja namnet på en uppgiftslämnare som inte vill framträda öppet. Tystnadsplikten är straffsanktionerad i grundlagarna. Det finns möjlighet att i speciella fall göra undantag från tystnadsplikten, bl.a. när det behövs för att lagföra vissa typer av brott. En viktig del i anonymitetsrätten är vidare förbudet mot efterforskning av källor som gäller för det allmänna (se nedan).

Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och andra offentliga organ inte får efterforska identiteten hos en sådan författare, upphovsman, meddelare m.fl. som omfattas av rätten till anonymitet (3 kap. 4 § första stycket TF samt 2 kap. 4 § första och andra styckena YGL). Även här kan det göras undantag i speciella fall. Det kan bl.a. aktualiseras om ett ”vanligt” brott har anknytning till en framställning som omfattas av TF eller YGL (t.ex. vid annonsbedrägeri).

Överträdelse av efterforskningsförbudet är straffsanktionerade i grundlagarna.

Repressalieförbudet innebär att uppgiftslämnandet inte får leda till negativa konsekvenser för meddelaren om det inte har stöd i grundlagarna. Den närmare innebörden av förbudet framgår i första hand av Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns praxis. Repressalieförbudet är uttryckligen straffsanktionerat i grundlagarna, se 3 kap. 5 § tredje stycket TF och 2 kap. 5 § tredje stycket YGL.

2.2.6 Särskild brottskatalog

TF innehåller en uppräkningslista av de gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift ”och är straffbara enligt lag” (7 kap. 4 §). Här kan bl.a. nämnas ett antal olika brott mot rikets säkerhet (t.ex. högförräderi och spioneri), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränkingsbrott (dvs. förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman men även övergrepp i rättssak).

Till tryckfrihetsbrotten hör även vissa gärningar som innebär att själva publiceringen utgör ett otillåtet offentliggörande av hemliga handlingar, ett uppsåtligt åsidosättande av viss kvalificerad sekretess och – vid krig eller omedelbar krigsfara – ett brott mot rikets säkerhet (7 kap. 5 §).

Genom en hänvisning i YGL ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 §). Den enda skillnaden mellan TF och YGL i det avseendet är att brottet olaga våldsskildring är något olika utformat i de två grundlagarna.

Gemensamt för tryck- och yttrandefrihetsbrotten är att det krävs att gärningen också är straffbar enligt lag (principen om ”dubbel täckning”). Det innebär att om riksdagen ändrar i brottsbalken och tar bort ett visst brott, t.ex. uppvigling, försvinner även möjligheten att döma till ansvar för motsvarande tryck- och yttrandefrihetsbrott. Dessutom kan inte ansvarsområdet för tryck- och yttrandefrihetsbrott utvidgas endast genom en ändring i brottsbalken. För det krävs också en ändring av TF och YGL enligt de särskilda bestämmelser i RF som tillämpas vid stiftande av grundlag.

En annan innebörd av principen om dubbel täckning är att ett brott inte kan införas enbart som ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Det krävs alltså att motsvarande straffbestämmelse också finns i vanlig lag (normalt i brottsbalken). En viss gärning ska således vara straffbar även om den utförs på andra sätt än genom en framställning som omfattas av TF eller YGL. En utvidgning av tillämpningsområdet för något av tryck- eller yttrandefrihetsbrotten måste, enligt den här principen, motsvaras av samma utvidgning i brottsbalken.

2.2.7 Särskild rättegångsordning

Grundlagarna innehåller en särskild reglering om åtal och rättegång vid tryck- och yttrandefrihetsbrott (se 9 och 12 kap. TF samt 7 och 9 kap. YGL). I tillämpningslagen finns det dessutom ett antal kompletterande bestämmelser om förfarandet. Grunddragen i denna ordning är följande.

Justitiekanslern är ensam allmän åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott. För väckande av allmänt åtal gäller särskilda preskriptionstider som är kortare än vad som följer av allmänna regler i brottsbalken. Det ordinarie polis- och åklagarväsendet är i princip inte behörigt att agera i sådana ärenden. I praktiken anlitas dock ofta polis och vanlig åklagare att bistå Justitiekanslern under förundersökningen och, när det gäller åklagaren, med att föra talan vid domstol. I fråga om ärekränkingsbrott (förtal och förolämpning) gäller betydande inskränkningar i Justitiekanslerns möjligheter att väcka åtal. I de fallen är det därför vanligare att målsäganden väcker s.k. enskilt åtal.

Åtal om tryck- och yttrandefrihetsbrott prövas av en jury om nio ledamöter. Utgångspunkten är att ett brott föreligger om minst sex jurymän är ense om det. Rätten, som då består av tre yrkesdomare, har dock möjlighet att gå emot juryns utslag och meddela frikännande dom eller att döma enligt en mildare straffbestämmelse. Om juryn friar den tilltalade är utslaget dock bindande för rätten. Det gäller även om tingsrättens dom överklagas i något avseende. En högre instans är med andra ord lika bunden av juryns utslag som yrkesdomarna i tingsrätten. Parterna har möjlighet att

avstå från juryprövning. Domstolen är då i stället sammansatt enligt de bestämmelser som gäller för vanliga brottmål.

Rätten kan besluta om konfiskering av en tryckt skrift eller en teknisk upptagning som innehåller tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Ett sådant ingripande innebär att alla exemplar som är avsedda för spridning förstörs och att det vidtas åtgärder för att förhindra ytterligare spridning (t.ex. genom att omöjliggöra fortsatt tryckning).

Under en förundersökning om brott har Justitiekanslern möjlighet att besluta om beslag av en skrift eller teknisk upptagning i syfte att säkerställa en framtida dom om konfiskering (s.k. konfiskationsbeslag).

TF (1 kap. 4 §) och YGL (1 kap. 5 §) innehåller genom den s.k. instruktionen en särskild erinran om vilket synsätt som ska tillämpas av den som tillämpar grundlagarna, främst Justitiekanslern och domstolarna. Instruktionen innebär att den som dömer över missbruk av yttrandefriheten eller vakar över denna ska betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, uppmärksamma syftet mer än framställnings sättet och hellre fria än fälla.

2.2.8 Exklusivetsprincipen

En viktig aspekt av skyddet för tryck- och yttrandefriheten är att hela det detaljerade regelsystemet har placerats på grundlagsnivå. Det förhållandet får bl.a. till konsekvens att TF och YGL i konfliktsituationer alltid ska ges företräde framför författningar som befinner sig längre ned i normhierarkin samt att lagstiftaren inte kan ändra reglerna utan att iaktta de former som gäller för grundlagsändringar.

Av särskild betydelse är också den s.k. exklusivetsprincipen, eller exklusivetsgrundsatsen som den ibland kallas, som återfinns i både TF (1 kap. 3 §) och YGL (1 kap. 4 §). Bestämmelserna slår fast grundlagarnas ställning som exklusiv straff- och processlag vid missbruk av tryck- och yttrandefriheten. I sådana fall får myndigheter och andra allmänna organ bara ingripa på ett sätt som är förenligt med TF och YGL. Det här innebär i första hand ett skydd mot straffrättsliga ingripanden och skadestånd som inte har stöd i grundlagarna. Principen omfattar dock även andra sanktioner från

det allmännas sida, såsom avskedande och liknande disciplinära åtgärder (omplacering m.m.).

Exklusivitetsprincipen gäller enbart under förutsättning att TF eller YGL är tillämplig. Om så inte är fallet kan ett ingripande ske enligt vanlig lag, t.ex. enligt brottsbalken om det är fråga om brott. Det blir därför av stor betydelse att klarlägga TF:s och YGL:s tillämpningsområden. I vissa situationer som berör grundlagarnas exklusiva ställning som process- och strafflag kan detta vara besvärligt. Frågeställningen behandlas i avsnittet om grundlagsskyddets materiella tillämpningsområde, se avsnitt 2.3.2.

2.3 När TF och YGL blir tillämpliga

2.3.1 Formella krav

Tillämpningsområdet för TF och YGL bestäms utifrån vissa formella, materiella och territoriella krav. I det här avsnittet behandlas de formella kraven. De berör frågor om kommunikationsteknik och spridning till allmänheten.

Den särskilda grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten har konstruerats så att den bara omfattar vissa kommunikationstekniker. I TF och YGL pekas här tre huvudsakliga förmedlingsätt ut: maskinellt framställda skrifter, tekniska upptagningar och kommunikation via elektromagnetiska vågor. Dessa tekniker omfattar ett antal olika medieformer. Här kan bl.a. nämnas böcker, tidningar, cd-skivor, dvd-filmer, radio, tv och olika webbplatser.

En viktig konsekvens av att TF och YGL har kopplats till användandet av viss teknik är att s.k. direkt kommunikation inte omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Det innebär att yttranden som framförs vid t.ex. demonstrationer, teaterföreställningar eller konstutställningar inte skyddas av TF och YGL om det inte sker genom någon av de grundlagsskyddade teknikerna. För dessa yttrandeformer gäller i stället det skydd som följer av RF och europarätten.

Ett annat grundläggande drag hos TF och YGL är att det uppställs ett krav på spridning. Det här kravet vilar på tanken att den särskilda tryck- och yttrandefrihetsregleringen ska skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten. Däremot värnas inte privat kommunikation mellan enskilda personer.

Här nedan görs en översiktlig genomgång av det formella tillämpningsområdet för TF respektive YGL.

TF:s tillämpningsområde

I fråga om kommunikationstekniken är det två typer av skrifter som omfattas av TF (se 1 kap. 5 §). Den första typen avser skrifter som har framställts i tryckpress. Med begreppet ”tryckpress” syftas här på alla metoder för mångfaldigande som innebär att färg överförs från ett tryckmedium (t.ex. en tryckplåt) till en tryckbärande (t.ex. papper) genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem (se bl.a. Mediegrundlagsutredningen i *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet*, SOU 2001:28 s. 359 f.).

Den andra typen av skrifter avser sådana som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller något liknande tekniskt förfarande. I dessa fall uppställs det dock även krav på att utgivningsbevis gäller för skriften eller att den har försetts med s.k. ursprungsuppgifter. Med ursprungsuppgifter avses en beteckning som utvisar att skriften är mångfaldigad och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta. Den här möjligheten till grundlagsskydd brukar benämnas ”stencilregeln”. Bestämmelserna i TF avseende tryckta skrifter tillämpas som huvudregel även på dessa skrifter.

Kravet på spridning kommer till uttryck i 1 kap. 6 § TF. Där anges att en tryckt skrift ska vara utgiven för att ”anses såsom sådan”. Utgivningskravet är uppfyllt om skriften har blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på något annat sätt i Sverige. Det här innebär i fråga om skrifter som ska säljas, att de anses utgivna om de har nått en bokhandel eller ett annat försäljningsställe och där blivit tillgängliga för allmänheten. Kravet på spridning kan anses uppfyllt även om skriften bara finns i något eller några exemplar. Det förutsätts dock att skriften når eller avses nå andra än dem som befinner sig i en mindre, slutna krets (t.ex. ett tryckt plakat vid en demonstration).

Innebörden av paragrafen är att ingripanden enligt TF mot en tryckt eller därmed jämställd skrift får ske först efter utgivningen. Bestämmelsen ska alltså inte uppfattas som att TF endast är tillämp-

lig på skrifter som är utgivna. Det här framgår bl.a. av förbudet mot censur och hindrande åtgärder i 1 kap. 2 §, som tar sikte på omständigheter som ligger före utgivningstidpunkten.

Enligt den s.k. bilageregeln kan TF (1 kap. 7 § andra stycket) bli tillämplig även på radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift. Programmet eller upptagningen anses då utgöra en bilaga till skriften.

YGL:s tillämpningsområde

YGL är i huvudsak tillämplig på två olika kommunikationstekniker. Den första avser överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Detta benämns i grundlagen som ”ljudradio, television och vissa liknande överföringar” (1 kap. 1 § första stycket). Den andra tekniken som omfattas är tekniska upptagningar. I YGL formuleras detta genom uttrycket ”filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar”.

När det gäller överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor har begreppet radioprogram särskild betydelse. YGL är som huvudregel tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (1 kap. 6 § första stycket första meningen). Det här betyder att sändningen ska vara riktad till alla som önskar ta emot den. Det ska inte krävas någon särskild begäran från mottagaren. Överföringen startas av sändaren och mottagaren är bara aktiv genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal.

Bestämmelsen om radioprogram omfattar i första hand traditionella ljudradio- och tv-sändningar. Genom ett särskilt tillägg har bestämmelsen gjorts tillämplig även på vissa direktsända och – om starttidpunkten inte kan bestämmas av mottagaren – inspelade program ur en databas. Här avses i första hand s.k. webbsändningar på internet (se vidare bl.a. prop. 2001/02:74 s. 41).

Andra databasöverföringar än webbsändningar kan omfattas av grundlagsskyddet genom den s.k. databasregeln (1 kap. 9 § YGL). Bestämmelsen ger skydd åt t.ex. dagstidningars nätupplagor och vissa andra publikationer på internet. En förutsättning för att data-

basregeln ska bli tillämplig är att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten.

I första hand omfattar databasregeln verksamhet som bedrivs av mer traditionella massmedieföretag. Hit räknas bl.a. redaktioner för tidningar och radioprogram samt förlag, tryckerier och nyhetsbyråer.

Databasregeln gör det även möjligt för andra aktörer än traditionella massmedieföretag att få grundlagsskydd för t.ex. en webbplats på internet. För det krävs det att utgivningsbevis har utfärdats för verksamheten. Ett av kraven för att få utgivningsbevis är att databasöverföringarna utgår från Sverige. Man brukar här tala om att skyddet är frivilligt eftersom den som driver verksamheten kan välja om denna ska omfattas av YGL eller inte. Skyddet uppkommer med andra ord inte automatiskt.

Grundlagsskyddet enligt YGL omfattar även offentlig uppspelning ur en databas, något som bl.a. berör digital bio.

Vidare omfattar grundlagsskyddet även s.k. print on demand-verksamhet. Här avses sådan verksamhet som innebär att tekniska upptagningar, skrifter eller bilder framställs på begäran i enstaka exemplar genom överföring av innehållet från en databas. En ytterligare form av tillhandahållande till allmänheten som faller under databasregeln är överföringar som sker enligt en överenskommelse i förväg. Detta hänför sig till s.k. push-teknik som bl.a. förekommer vid olika nyhetsbevakningstjänster.

Med tekniska upptagningar avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel (1 kap. 1 § fjärde stycket YGL). Några exempel på tekniska upptagningar är filmer, videogram, cd-skivor och dvd-skivor.

När det gäller kravet på spridning av tekniska upptagningar liknar regleringen den som gäller för skrifter. YGL är tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna (1 kap. 10 §). En upptagning anses utgiven då den har lämnats ut för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på något annat sätt. I fråga om upptagningar som sprids genom utlämning av exemplar krävs det att dessa framställs eller avses framställas i tillräckligt många exemplar för att kunna lämnas ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, slutna krets, jfr Yttrandefrihetskommitténs delbetänkande *Grundlagsskydd för digital bio och*

andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (SOU 2009:14 s. 135 f.) samt NJA 2002 s. 281 och 2002 s. 583.

Innebörden av 1 kap. 10 § är att ingripanden enligt YGL mot en teknisk upptagning får ske först efter utgivningen. I vissa andra avseenden är YGL – trots bestämmelsens ordalydelse – tillämplig redan före utgivningen (jfr avsnittet om TF närmast ovan). Även här finns det anledning att särskilt nämna förbudet mot censur och hindrande åtgärder (1 kap. 3 §).

2.3.2 Materiella krav

För att skyddet i TF och YGL ska tillämpas är det inte tillräckligt att de formella kraven har tillgodosetts, dvs. att viss teknik har använts och att det aktuella massmediet spritts. Det finns nämligen vissa ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda. Dessa tar sikte på yttrandenas innehåll och kommer till uttryck i flera undantag från grundlagarnas tillämpningsområden. När hänsyn har tagits till dessa undantag framträder det materiella tillämpningsområdet för TF och YGL.

Undantagen är av två slag. Det finns för det första ett antal undantag som uttryckligen har skrivits in i TF och YGL. Här nedan lämnas en kort redogörelse för dessa. För det andra finns det oskrivna undantag som har sin grund främst i en tolkning av grundlagarnas innebörd och syfte. Vilka principer som ska gälla vid denna tolkning är en av de mest komplicerade frågeställningarna inom tryck- och yttrandefrihetsrätten. Här berörs den frågan bara översiktligt (se vidare Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i betänkandet *Ett nytt grundlagskydd för tryck- och yttrandefriheten?*, SOU 2006:96 Del 1 s. 57 f.).

Det bör påpekas att de materiella undantagen som regel inte innebär att TF eller YGL undantas helt. Ofta kan resultatet bli att vissa delar av grundlagarna inte tillämpas (t.ex. de straffrättsliga aspekterna) medan de fortfarande gäller i andra avseenden (t.ex. i fråga om censurförbudet).

Uttryckliga undantag

I 1 kap. 9 § TF anges ett antal undantag från grundlagens tillämpningsområde. Undantagen ger möjlighet för riksdagen att i lag uppställa förbud mot vissa typer av kommersiella annonser bl.a. i samband med marknadsföring av alkohol och tobak (punkterna 1–3). Lagstiftaren ges vidare möjlighet att under vissa förutsättningar meddela förbud m.m. som tar sikte på offentliggörande av kreditupplysningar, bl.a. om upplysningen innebär ett otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet (punkt 4). De här förbuden ska alltså kunna tillämpas trots att det är fråga om en publicering som omfattas av TF:s formella tillämpningsområde, t.ex. i en dagstidning.

Enligt 1 kap. 9 § ska regler i vanlig lag gälla i fråga om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse har anskaffats (punkt 5). Det här innebär t.ex. att någon inte har rätt att straffritt göra inbrott för att anskaffa en uppgift som ska publiceras. Han eller hon kan dock som huvudregel inte bestraffas för själva anskaffandet av uppgifter (se nedan).

Bestämmelsen i TF tillämpas även på YGL:s område (se 1 kap. 12 § YGL). När det gäller radioprogram föreskrivs i en särskild bestämmelse om möjligheter att i lag meddela föreskrifter om förbud eller villkor när det gäller kommersiell reklam och s.k. sponsring.

Det finns även ett antal andra uttryckliga undantag från grundlagsskyddet. TF och YGL är inte tillämpliga på pornografiska bilder av personer vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som är under 18 år (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL). Barnpornografi faller alltså under vanlig lag. Vidare kan, något förenklat, viss hantering av pornografiska eller förråande bilder m.m. bestraffas enligt vanlig lag trots att de förekommer i grundlagsskyddade medier. Här kan nämnas bestämmelserna i brottsbalken om otillåten utlämning av teknisk upptagning (16 kap. 10 d §), otillåtet förfarande med pornografisk bild (16 kap. 11 §) och förledande av ungdom (16 kap. 12 §).

Ett annat undantag rör upphovsrätten (1 kap. 8 § TF och 1 kap. 12 § YGL). Innebörden av undantaget är att denna inte regleras i grundlagarna utan i vanlig lag, se främst upphovsrättslagen (1960:729).

Brott som begås av en meddelare bestraffas inte enligt TF och YGL utan i stället enligt brottsbalken (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Meddelarens straffansvar kan bli aktuellt vid en del grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som inte är tillgänglig för var och en och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i vissa fall. Enligt samma paragrafer är anskaffandet av uppgifter i publiceringssyfte straffbart enligt brottsbalken när det innefattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet.

I fråga om brott görs det undantag även för annonser och liknande där det inte av innehållet omedelbart framgår att meddelandet är straffbart (7 kap. 2 § TF och 5 kap. 2 § YGL). Sådana publiceringar kan bestraffas enligt vanlig lag.

Vidare finns det undantag som tar sikte på yttranden i radio- och tv-program som består i ”direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten”. Av 1 kap. 8 § YGL följer att brottsbalken, inte YGL, ska tillämpas vid straffrättsliga ingripanden mot sådana yttranden.

Undantag utifrån en tolkning av innebörden och syftet med tryck- och yttrandefriheten

Som har framgått ovan bestäms det materiella tillämpningsområdet inte enbart med utgångspunkt i de uttryckliga undantagen i TF och YGL utan även efter en tolkning av grundlagarnas innebörd och syfte. En sådan tolkning blir framför allt aktuell på straffrättens område och i fråga om den kommersiella reklamen.

På dessa områden finns det viktiga undantag som följer av en tolkning utifrån innebörden och syftet med det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten, se 1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 § YGL. Där anges att grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst, till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande.

Med utgångspunkt i dessa bestämmelser går det – enligt det rådande synsättet – att fastställa vilket bruk av tryck- och yttrandefriheten som TF och YGL är tänkta att omfatta. Om ett visst yttrande inte omfattas av grundlagarnas innebörd och syfte blir inte

TF och YGL tillämpliga. Yttrandet ligger då utanför det materiella tillämpningsområdet. Det kan bli fallet om ett grundlagsskyddat medium används för att begå bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri eller något liknande brott. Gärningar av det slaget prövas enligt brottsbalken.

Eftersom utgångspunkten är att bara de gärningar som nämns i den s.k. brottskatalogen (se ovan i avsnitt 2.2.6) är brott när de begås i ett grundlagsskyddat medium, innebär det nyss sagda ett slags undantag från en av tryck- och yttrandefrihetsrättens grundprinciper. Riktigt hur långt detta undantag sträcker sig är inte klart.

Synsättet att tryck- och yttrandefrihetens ändamål medför vissa undantag från det materiella tillämpningsområdet får även betydelse på området för kommersiell marknadsföring. TF och YGL innehåller vissa uttryckliga undantag i det avseendet (se ovan). Även i andra fall kan det dock bli aktuellt att göra avsteg från grundlagarnas tillämpningsområden. Det brukar anses att marknadsföring (t.ex. annonser) i kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte och som har ”rent kommersiella förhållanden till föremål” faller utanför det materiella tillämpningsområdet (se bl.a. NJA 2001 s. 319). Det här medför t.ex. att rent kommersiell reklam i grundlagsskyddade medier underkastas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486) om god marknadsföringssed.

Läget blir annorlunda för det bruk av de grundlagsskyddade medierna som faller inom det materiella tillämpningsområdet. I vissa situationer anses en sådan användning vara ett otillåtet missbruk av yttrandefriheten. Det är de fallen som är tryck- och yttrandefrihetsbrott enligt brottskatalogerna i TF och YGL. Den övriga användning som faller inom det materiella tillämpningsområdet kan inte bestraffas. Det skulle stå i strid med exklusivetsprincipen (se bl.a. NJA 1999 s. 275 rörande brottet olaga hot och SOU 2001:28 s. 405 f.).

2.3.3 Territoriella krav

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta skrifter (inklusive skrifter enligt stencilregeln) och tekniska upptagningar som både framställs och sprids här. Det gäller även för radioprogram och databasöverföringar som utgår

från Sverige. Förutsättningen är att de formella och materiella kraven är uppfyllda (se ovan).

Grundlagsskyddet enligt TF och YGL är emellertid till viss del även tillämpligt på medier med en svagare anknytning till Sverige. I 13 kap. TF finns det regler om utrikes tryckta skrifter. 10 kap. YGL innehåller bestämmelser om radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet m.m.

Det här begränsade skyddet kan, något förenklat, sägas innebära följande. Om det aktuella mediet inte ges ut i Sverige eller, vid överföringar som inte utgår härifrån, gäller ändå ett skydd för den framställning som eventuellt sker här (i form av förbud mot censur och hindrande åtgärder) samt en något inskränkt meddelar- och anskaffarfrihet. Om mediet ges ut här gäller i princip fullt grundlagsskydd. Det varierar dock något, bl.a. beroende på var mediet framställs.

Utgångspunkten är att grundlagsskyddet i TF och YGL gäller endast svenska medborgare. Av särskilda bestämmelser i respektive grundlag följer dock att andra än svenska medborgare är likställda med svenska medborgare om inte annat anges i grundlagen eller i vanlig lag.

2.4 Det självsanerande systemet och den särskilda granskningen av radio och tv

Vid en redogörelse för den nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga ordningen finns det även skäl att beröra pressbranschens självsanerande verksamhet och den särskilda granskning av radio- och tv-program som bedrivs av granskningsnämnden för radio och tv. I dessa verksamheter görs det efterhandsgranskning av yttranden i massmedier enligt andra regler än de som anges i TF och YGL.

Det självsanerande systemet

Sedan början av 1900-talet har det i Sverige funnits en av pressbranschen inrättad självsanerande verksamhet. Syftet med denna är att upprätthålla god publicistisk sed och ge den enskilde ett skydd mot publicitetsskador utöver det som följer av lagstiftningen. Verksamheten är fristående från staten och bekostas av branschens

organisationer. Den bedrivs i dag genom Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON).

PO och PON kan pröva publiceringar som sker i periodiska skrifter. I vissa fall kan publiceringen även avse publiceringar på webbplatser. Detta gäller internetpubliceringar från företag som är representerade i Pressens Samarbetsnämnd och från företag som har anmält att de ansluter sig till det pressetiska systemet. En förutsättning är att publiceringen på webbplatsen omfattas av databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Granskningen avser även företagens publiceringar på konton i sociala medier.

Prövningen sker utifrån de pressetiska regler som har beslutats av pressens huvudorganisationer (Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Sveriges Tidsskrifter). Av en s.k. portalparagraf till reglerna framgår att det vid publiceringar gäller att skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. I portalparagrafen anges också att reglerna ska vara ett stöd för en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften. Flera av reglerna rör respekten för den personliga integriteten, främst reglerna 7–11 (Respektera den personliga integriteten) och 15–17 (Var försiktig med namn).

PO prövar klagomål från enskilda om anmälaren själv är utpekad och personligen berörd av de publicerade uppgifterna. Om PO anser att en tidning eller en tidskrift har avvikit från god publicistisk sed och tillfogat anmälaren en oacceptabel publicitetsskada, kan PO hänskjuta saken för avgörande i PON. Om PO skriver av en anmälan kan anmälaren överklaga avskrivningen till PON.

En anmälan till PO kan tas upp till prövning endast om den avser en artikel eller internetpublicering som har publicerats inom tre månader före dagen då anmälan kom in. Om det finns särskilda skäl kan även äldre publiceringar prövas.

Om en publicist har överträtt publicitetsreglerna kan denne klandras av PON enligt en tregradig skala ("åsidosatt", "brutit mot" eller "grovt brutit mot" god publicistisk sed). En tidning som har klandrats är skyldig att publicera nämndens uttalande och att betala en expeditiionsavgift.

PO utses av ett kollegium som består av chefsjustitieombudsmannen, ordföranden i Sveriges Advokatsamfund och ordföranden i Pressens samarbetsnämnd.

PON består av en ordförande, tre vice ordförande och fjorton ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena bör enligt stadgarna för nämnden vara jurister med erfarenhet som ordinarie domare.

Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Television AB (SVT) och Utbildningsradion AB (UR) har i tillämpliga delar anslutit sig till det självsanerande systemet. Avsteg från publicitetsreglerna i traditionella radio- och tv-sändningar i marknätet kan dock inte bli föremål för prövning av PO eller PON. Sådana program granskas i stället av granskningsnämnden för radio och tv, se nedan.

Särskild granskning av radio och tv

Enligt 16 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696) övervakar granskningsnämnden för radio och tv genom granskning i efterhand bl.a. om program som har sänts i tv eller ljudradio står i överensstämmelse med den lagen och de programrelaterade villkor som kan gälla för tjänsterna. Granskningsnämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Nämnden är inrättad med stöd av 7 kap. 4 § YGL. Organisatoriskt är granskningsnämnden en del av Myndigheten för press, radio och tv.

När det gäller nämndens verksamhet kan särskilt framhållas den granskning som görs av om sändningar är förenliga med de tillståndsvillkor som gäller (4 och 11 kap. radio- och tv-lagen). I fråga om public service-bolagen (SR, SVT och UR) innebär dessa villkor bl.a. att sändningarnas innehåll ska vara opartiskt och sakligt. Bland de andra tillståndsvillkoren kan nämnas en skyldighet att i sändningsverksamheten respektera den enskildes privatliv. Detta gäller om inte "ett oavvisligt allmänintresse" väger tyngre.

TV4 AB och andra kommersiella företag som sänder i Sverige omfattas av liknande regler. Något krav på opartiskhet finns emellertid inte enligt tillståndsvillkoren för dessa företag.

Granskningsnämnden för radio och tv granskar program efter anmälan eller på eget initiativ. Om en anmälan har kommit in senare än tre månader efter det att programmet sändes ska nämnden endast granska programmet om det finns särskilda skäl, se 15 § förordningen (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press,

radio och tv. Nämnden får endast pröva frågor som avser intrång i en enskilds privatliv om den enskilde skriftligen medger det.

Av 7 kap. 4 § YGL följer att nämnden endast får uttala sin mening och förelägga den sändande att följa de föreskrifter eller villkor som gäller för sändningarna. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Närmare bestämmelser om granskningsnämndens beslut finns i radio- och tv-lagen. När ett programföretag fälls för att inte ha följt regler om innehållet i sändningarna kan nämnden enligt 17 kap. 10 § radio- och tv-lagen besluta att företaget ska offentliggöra beslutet på ett lämpligt sätt. Granskningsnämndens beslut får inte överklagas. Däremot kan man begära omprövning hos nämnden. Ett beslut som har förenats med vite får dock enligt 20 kap. 4 § radio- och tv-lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

I vissa fall kan nämnden ansöka hos Förvaltningsrätten i Stockholm om att den som inte följer bestämmelser och villkor enligt radio- och tv-lagen ska påföras en särskild avgift (17 kap. 5 § och 19 kap. 4 § radio- och tv-lagen).

II

BAKGRUND TILL
UTREDNINGEN

3 Vissa utgångspunkter för kommitténs arbete

3.1 Inledning

Yttrandefrihetskommittén bedrev ett omfattande arbete rörande frågan om det i längden fanns skäl att behålla den nuvarande regleringen av tryck- och yttrandefriheten. Kommittén stannade till sist för att tryck- och yttrandefriheten bäst stärks och utvecklas genom att tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) förbättras och inte genom en i grunden förändrad reglering. Detta ställningstagande, som företrädare för samtliga riksdagspartier i kommittén stod bakom, ligger till grund för våra direktiv.

Det ingår således inte i vårt uppdrag att ta ställning till frågan om den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen enligt TF och YGL behöver reformeras i grunden. Vi har följaktligen inte gjort den genomgripande översyn av grundlagssystemet som Yttrandefrihetskommittén utförde och som redovisades i slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55).

De förslag som lämnas i detta betänkande om förändringar i TF och YGL håller sig därmed inom ramen för de rådande grundprinciperna och den nuvarande systematiken. Under arbetet med de olika frågorna har det emellertid blivit uppenbart att det knappast är möjligt att föra heltäckande resonemang om vilka problem och lösningar som är aktuella utan att samtidigt beröra frågor som har att göra med den allmänna utformningen av grundlagssystemet. Flera av de frågeställningar som vi arbetat med har därför aktualiserat de principiella aspekter som Yttrandefrihetskommittén mer direkt hade att arbeta med.

De resonemang som vi för beträffande olika frågor i de kommande avsnitten i detta betänkande måste många gånger, för att förstås i sitt rätta sammanhang, läsas i ljuset av de grundprinciper

som regleringen vilar på. Mot denna bakgrund är syftet med detta kapitel att introducera några viktiga principiella aspekter på TF och YGL. För att illustrera utformningen av det nuvarande systemet och de effekter som detta kan medföra lämnas inledningsvis ett exempel. Vidare beskrivs flera av de huvudsakliga argument som brukar framföras när TF och YGL diskuteras och olika tänkbara motargument mot dessa. Slutligen väcks i detta kapitel frågan om vissa traditionella argument i grundlagsfrågan behöver omvärderas med hänsyn till olika utvecklingstendenser när det gäller sättet att bedriva medieverksamhet.

Som har nämnts ingår det inte i vårt uppdrag att ta ställning till behovet av mer genomgripande förändringar av grundlagssystemet och några slutsatser i den frågan presenteras följaktligen inte. Vi utgår samtidigt från att de olika aspekter som här berörs kan komma att beaktas vid den framtida diskussionen om tryck- och yttrandefriheten.

Ett exempel

Den särskilda grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL har konstruerats så att den enbart omfattar vissa kommunikationstekniker (maskinellt framställda skrifter, tekniska upptagningar och kommunikation via elektromagnetiska vågor). Regelverket är olika utformat beroende på vilken teknik som används för att förmedla ett yttrande med ett visst innehåll till allmänheten. Grundlagsskyddet är således inte knutet till innehållet utan till förmedlingstekniken. Detta förhållande beskrivs här som att regleringen i TF och YGL är ”teknikberoende” medan motsatsen benämns ”teknikneutral”. Teknikberoendet framstår som ett särskiljande drag för regleringen och är ofta utgångspunkten för diskussionen om det svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet.

Ett praktiskt exempel kan nämnas i syfte att åskådliggöra vissa effekter av denna ordning. Exemplet avser ett fall då innehållet i en roman bearbetas till en spelfilm som sedan distribueras till allmänheten med hjälp av olika metoder.

Boken, det ursprungliga verket, är i exemplet en tryckt skrift enligt 1 kap. 5 § TF för vilken författaren är ansvarig. Om skriften

innehåller tryckfrihetsbrott ska allmänt åtal väckas inom ett år från utgivningen.

Nu antas det att författaren efter utgivningen omvandlar bokens innehåll till ett filmmanus som sedan ligger till grund för inspelning av en biografilm. Denna film omfattas av reglerna i YGL. Vilka bestämmelser i grundlagen som blir tillämpliga beror dock på den teknik som biografen använder för att spela upp filmen. Om visningen innebär att filmen spelas upp för publiken direkt från en s.k. minihårddisk är bestämmelserna om tekniska upptagningar i 1 kap. 10 § YGL tillämpliga. Då ansvarar en särskilt förordnad utgivare för innehållet i filmen och preskriptionstiden för allmänt åtal är ett år från visningen. Om filmen däremot finns lagrad på en server hos distributionsföretaget eller biografen och visas för publiken genom uppspelning ur denna, kan bestämmelserna i 1 kap. 9 § YGL (databasregeln) om offentlig uppspelning ur en databas bli tillämpliga. En förutsättning är dock att den aktör som driver databasen (här distributionsföretaget eller biografen) har s.k. automatiskt grundlagsskydd för verksamheten eller har ansökt om utgivningsbevis. Om 1 kap. 9 § är tillämplig ansvarar en särskilt utsedd utgivare för databasen för innehållet i den uppspelade filmen. Preskriptionstiden är sex månader från uppspelningen och således kortare än vid uppspelning av en teknisk upptagning enligt 1 kap. 10 § (se ovan).

Efter en tid på bioograferna köper SVT rättigheterna att visa filmen i tv. Flera olika bestämmelser i YGL kan här bli tillämpliga när bolaget visar filmen. I exemplet antas det att en tittare börjar se på filmen på traditionellt sätt, dvs. på sin vanliga tv-apparat och enligt tv-tablåns utformning. För denna visningsform gäller huvudregeln om sändningar av radioprogram enligt 1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL. En utgivare som har utsetts av programbolaget ansvarar för innehållet och preskriptionstiden för allmänt åtal är sex månader från sändningstillfället.

En stund senare flyttar sig tittaren från tv-soffan till ett annat rum och fortsätter där att titta på filmen, nu på SVT Play och med hjälp av en surfplatta. Den överföringsform som då blir aktuell är tekniskt sett annorlunda än traditionell sändningsverksamhet. Genom den s.k. webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL görs dock den nämnda huvudregeln om sändningar likväl tillämplig.

Tittaren i exemplet ser inte färdigt på filmen den aktuella kvällen. Dagen efter tar hon i stället på nytt fram surfplattan och fortsätter att titta på filmen från det ställe i handlingen där hon slutade kvällen före. För denna kommunikationsform blir den nämnda databasregeln i 1 kap. 9 § YGL tillämplig i stället för bestämmelserna om sändningar. SVT har automatiskt grundlagsskydd för sådan verksamhet. En utgivare ska finnas som ansvarar för innehållet, vilket på SVT som regel är samma person som ansvarar för sändningen av filmen. Preskriptionstiden är sex månader avseende allmänt åtal och beräknas från det att filmen inte längre finns tillgänglig på SVT Play.

Senare samma dag besöker tittaren en bensinstation och ser att den aktuella filmen där säljs som en dvd-skiva. För detta distributions sätt gäller bestämmelserna om tekniska upptagningar i 1 kap. 10 § YGL. En utgivare ska utses som ansvarar för innehållet. Preskriptionstiden avseende allmänt åtal är ett år och beräknas från det att den aktuella upplagan lämnades ut till försäljning.

Exemplet illustrerar hur ett och samma medieinnehåll kan falla under olika bestämmelser i TF och YGL beroende på den teknik som kommer till användning. De skilda reglerna kan bl.a. innebära att olika personer ansvarar som utgivare för materialet och att olika preskriptionstider blir aktuella. För helhetsbilden bör det samtidigt påpekas att TF och YGL innehåller ett antal grundläggande bestämmelser som är gemensamma för olika massmedietyper och som begränsar de rättsliga skillnaderna mellan regleringssätten. Och det finns skäl att här särskilt framhålla principerna om meddelarskydd, ensamansvar, särskild brottskatalog och om en särskild rättegångsordning. I båda grundlagarna läggs det också fast grundprinciper om etableringsfrihet och censurförbud, dock med vissa undantag beroende på vilka massmedietyper och kommunikationstekniker som avses.

3.2 Vissa argument för och emot den nuvarande regleringsmodellen

Bakgrund

Regleringsmodellen i grundlagarna innebär således att tillämpningsområdet knyts till den använda kommunikationstekniken. Denna ordning får sägas ha sin konstitutionella bakgrund i 1766 års tryckfrihetsordning, vilken främst tog sikte på yttranden som hade framställts i tryckt skrift. När tryckfrihetsförordningen antogs infördes det bl.a. ett principiellt censurförbud avseende skrifter. I praktiken innebar detta ett avskaffande av den censur som det allmänna tidigare hade tillämpat i syfte att ha kontroll över den framväxande boktryckeriverksamheten. 1766 års tryckfrihetsförordning innebar även att det infördes en offentlighetsprincip och en variant på den s.k. exklusivetsprincipen (att grundlagen exklusivt reglerar allt bruk och missbruk av tryckfriheten). Den nya ordningen innehöll dock viktiga undantag som bl.a. tillät förhandsgranskning av religiösa skrifter och övervakning av skrifter som hade förts in från utlandet.

Under årtiondena efter införandet av 1766 års tryckfrihetsförordning genomdrevs ett antal inskränkningar av tryckfriheten. Den statsvälvning som ägde rum 1809 innebar att 1766 års principer återupplivades, bl.a. genom att tryckfrihetsförordningen på nytt gavs status som grundlag. Utvecklingen som därefter följde medförde att flera av de nuvarande tryckfrihetsrättsliga grundprinciperna infördes (bl.a. juryprövningen 1815). Denna period innebar dock även att tryckfriheten tidvis utsattes för avsevärda påfrestningar i olika avseenden, bl.a. under de första åren av andra världskriget. Genom den nuvarande TF från 1949 och senare utveckling är det fastlagt att skyddet för tryckta skrifter bygger på grundprinciperna om censurförbud, etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskilda rättegångsregler. Ett centralt inslag i regleringen är även principen om allmänna handlingars offentlighet.

I början av 1970-talet väcktes frågan om en enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier så att även radio, tv och film kunde inkluderas. Detta föranledde ett omfattande utredningsarbete i olika omgångar. En viktig övergripande frågeställning under arbetet får sägas ha varit följande. Hur långt var det möjligt

att utsträcka de grundläggande skyddsprinciper (etableringsfrihet, censurförbud, meddelarskydd m.m.) som lagts fast genom TF?

Svaret har hittills varit att dessa principer inte kan göras generellt tillämpliga på alla yttrandeformer utan måste knytas till användandet av vissa särskilt definierade massmedier. Det har således inte ansetts att direkt kommunikation med allmänheten kan omfattas, t.ex. vid demonstrationer, teaterföreställningar eller konstutställningar. Men däremot har det bedömts möjligt att utvidga grundlagsskyddet till att omfatta de viktigaste massmedieformerna. En förutsättning har dock bedömts vara att skyddet görs teknikberoende och frivilligt i vissa delar.

Det här synsättet återspeglas i YGL från 1992 och i de ändringar som har gjorts i den grundlagen sedan dess. Som framgår av exemplet ovan, är det ett allmänt drag hos YGL att regleringen av likartade frågor varierar beroende på vilken massmedieform som avses.

Några grundläggande argument

Ett antal olika skäl brukar anföras för och emot den metod som används för att reglera tryck- och yttrandefriheten i TF och YGL. Här redogörs för vissa av de mest grundläggande argumenten. Redogörelsen är på inget sätt uttömmande och även andra argument är förstås av betydelse.

Ett centralt argument för den rådande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga ordningen är att den skapar ett oberoende från den politiska och dömande makten genom att skyddet kopplas till användandet av viss teknik och inte till en bedömning av innehållet i det aktuella yttrandet. Det brukar då bl.a. hävdas att under oroliga samhällsförhållanden har ett sådant system större möjligheter att stå emot t.ex. en allmän opinion om att ingripa mot vissa yttranden eller starka önskemål om att en viss publicering ska upphöra på den grunden att den skadar våra relationer till en främmande makt.

Mot detta synsätt är det möjligt att invända att sett över en längre tidsperiod har det tryckfrihetsrättsliga systemet inte visat sig lika motståndskraftigt mot yttre påfrestningar i olika avseenden som grundlagstexten ger uttryck för. I det sammanhanget brukar det flitiga användandet under 1800-talet av den s.k. indragningsmakten avseende periodiska skrifter framhållas. Vidare gjordes

det under andra världskriget flera påtagliga inskränkningar i tryckfriheten, främst genom att föråldrade regler om konfiskation började användas på nytt och genom att nya bestämmelser infördes om s.k. transportförbud för skrifter som kunde skada förhållandet till främmande makt (se Hans-Gunnar Axberger m.fl. i programmet *Engelsbergssamtalen – Om tryckfrihet* på www.axess.se).

Det finns dessutom ett antal förhållanden som motsäger bilden att innehållet i yttrandena inte har betydelse för att bestämma grundlagsskyddets tillämpningsområde. I TF och YGL finns det ett antal fall då tillämpningsområdet bestäms efter en bedömning av om innehållet i ett yttrande omfattas av syftet med grundlagarna, bl.a. i fråga om reklam. Vidare innehåller grundlagarna flera innehållsinriktade s.k. delegationsbestämmelser som innebär att det görs undantag för grundlagarnas tillämpning i vissa frågor.

När det gäller de argument som har brukat anföras mot regleringen i TF och YGL, kan framhållas svårigheterna med att ha en teknikberoende metod för att avgränsa tillämpningsområdet och för att hantera olika detaljfrågor när grundlagarna väl är tillämpliga. Det har ifrågasatts om det teknikberoende systemet är hållbart i längden med hänsyn till att regelverket hela tiden riskerar att ligga flera steg efter teknikutvecklingen. En konsekvens skulle då t.ex. kunna bli att nya massmedieformer som har betydelse för opinionsbildningen i samhället inte omfattas av grundlagsskyddet innan det görs en grundlagsändring. Så var tidigare fallet med s.k. digital bio innan YGL ändrades 2011 så att även offentliga uppspelningar ur en databas omfattas av skyddet (prop. 2009/10:81 s. 24 f.). Vidare har det framhållits att teknikberoendet bidrar till att regleringen blir komplicerad med en svår begreppsapparat och en hög detaljnivå.

Mot argument av det här slaget går det att anföra att de massmedieformer som pekas ut i TF och YGL trots allt bygger på relativt abstrakta begrepp som i huvudsak har visat sig kunna inkludera teknikutvecklingen på massmedieområdet så att det inte uppstår luckor i skyddet. Det är egentligen enbart digital bio som har fallit utanför på det här sättet, i övrigt har skyddssystemet visat sig fungera genom att det funnits möjlighet att få grundlagsskydd.

När det gäller argumentet om den komplicerade regleringen, kan det invändas att denna inte i första hand följer av teknikberoendet. Det kan hävdas att detta i stället beror på att de olika tryck-

och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna förutsätter ett relativt detaljerat regelverk. Det kan här noteras att även den skiss på en teknikneutral regleringsmodell som arbetades fram av Yttrandefrihetskommittén var relativt omfattande och detaljerad. En utgångspunkt var då att de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna skulle gälla även om regleringen gjordes teknikneutral (SOU 2012:55 Del 2 s. 181 f.). Det kanske rent av är på det sättet att en reglering på grundlagsnivå med nödvändighet måste bli detaljerad om den inte ska bli alltför urvattnad genom att endast återge generella principer.

Ett vanligt argument mot den nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen i TF och YGL är vidare att den inte är helt förenlig med EU-rätten. Det har bl.a. framhållits att det svenska synsättet när det gäller relationen mellan de två regelverken vilar på en felaktig uppfattning dels om möjligheterna att ensidigt hävda att man inte är bunden av viss EU-rätt, dels om den rättsliga innebörden av olika förbehåll för den nationella regleringen av tryck- och yttrandefriheten som bl.a. gjorts i s.k. beaktandesatser i ett antal rättsakter. Bland de olika sakfrågorna brukar det framhållas att TF och YGL i vissa avseenden är svåra att förena med EU:s dataskyddsreglering. Vidare har det påpekats att Sveriges ståndpunkt i fråga om internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden innebär att vi inte fullt ut kan fullgöra våra skyldigheter genom att delta i EU-samarbetet på det straffrättsliga området.

Mot dessa argument har det bl.a. invänts att det i flera avseenden får anses oklart vad EU-rätten egentligen innebär på de områden där det har hävdats föreligga konflikter med regleringen i TF och YGL. Det har också framhållits att den svenska ståndpunkten i fråga om möjligheterna att göra nationella undantag från EU:s dataskyddsreglering inte har varit föremål för rättslig prövning. Detsamma gäller frågan om vilken innebörd som ska ges uttalanden i beaktandesatserna.

Det har mot denna bakgrund hävdats att problemet i fråga om EU-rätten inte är att det finns uppenbara konflikter i förhållande till nationell rätt på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Svårigheten skulle snarare ligga i den osäkerhet som finns på flera områden om vad som skulle bli utfallet vid en rättslig prövning. Det skulle då vara denna oklarhet i sig som är problemet i samman-

hanget och som lagstiftaren samt andra aktörer på nationell nivå i första hand behöver förhålla sig till.

3.3 Nya förutsättningar för diskussionen?

Det kan sägas att de argument som nu har diskuterats bygger på förutsättningar som kan behöva omvärderas med hänsyn till olika utvecklingstendenser på massmedieområdet. Här avses dels utvecklingen mot en allt tydligare s.k. mediekonvergens med traditionella medietjänster som blir alltmer närvarande på internet, dels det förhållandet att digitala redaktioner som saknar koppling till traditionella medier (bl.a. dagstidningar och tv-program) i vissa avseenden missgynnas i förhållande till andra redaktioner. Dessa aspekter berörs i våra direktiv, se *bilaga 1*.

Som har framgått av exemplet i avsnitt 3.1 är regleringen i TF och YGL i olika avseenden anpassad till den kommunikationsform som används för att sprida ett visst yttrande till allmänheten. Enligt ett uttryckssätt som förekommer är TF och YGL inte ”plattform-neutrala”. Med detta avses att ett medieföretag som vill använda olika metoder för att distribuera ett visst redaktionellt innehåll till allmänheten inte har en enhetlig reglering att förhålla sig till. Det har under relativt lång tid stått klart att detta medför en spänning i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet, bl.a. till följd av svårigheter med att hålla ihop det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret när innehåll sprids genom olika distributionsmetoder.

Det finns skäl att fästa vikt vid vilken inverkan en tilltagande utveckling i den här riktningen kan få på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. I första hand rör det sig här om massmedieföretag som publicerar samma material såväl i de traditionella formerna som på webbplatser knutna till företaget, t.ex. innehåll i sändningar som även görs tillgängligt i olika play-tjänster eller tryckta böcker som dessutom ges ut som e-böcker. Det kan diskuteras om inte detta tillvägagångssätt redan har blivit den huvudsakliga metoden för att bedriva massmedieverksamhet. Oavsett hur långt utvecklingen har gått, motiverar den en fortsatt diskussion kring frågan om det teknikberoende systemet är det bästa sättet att reglera tryck- och yttrandefriheten på.

Den andra utvecklingstendensen som har berörts rör tillämpningsområdet för den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Enligt denna bestämmelse får webbplatser grundlagsskydd om vissa närmare angivna förutsättningar är uppfyllda. Bestämmelsen har utformats så att ett automatiskt grundlagsskydd främst ges till webbplatser som drivs av traditionella massmedieföretag. Det gäller t.ex. redaktioner för tryckta skrifter och radioprogram samt bokförlag, tryckerier och nyhetsbyråer. Även andra aktörer kan dock få grundlagsskydd enligt databasregeln om utgivningsbevis meddelas för verksamheten, s.k. frivilligt grundlagsskydd.

Denna beskrivning kan tyckas något förenklad mot bakgrund av att ny medieteknik lett till att även mindre aktörer nu har större tekniska möjligheter att få tillgång till det automatiska skyddet (jfr främst den s.k. webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL). Den grundläggande bilden är dock tydlig. I det aktuella avseendet vilar YGL på föreställningen att det typiskt sett är mer motiverat att låta redaktionell verksamhet på internet som drivs av aktörer med koppling till traditionell medieverksamhet omfattas av grundlagsskyddet än sådan verksamhet som drivs av andra. Det går att ifrågasätta om detta krav på koppling till traditionella medieformer är långsiktigt hållbart med hänsyn till medieutvecklingen. Redan nu torde det finnas ett antal rent digitala redaktioner som drivs på professionella grunder men som inte har anknytning till något traditionellt massmedieföretag. Dessa saknar därmed automatiskt grundlagsskydd. Det mesta tyder på att antalet aktörer av det slaget kommer att öka, möjligen som ett resultat av att de ekonomiska förutsättningarna för att distribuera medieinnehåll i traditionella former förändras.

Det har hittills gällt en restriktiv syn när det gäller att utvidga det automatiska grundlagsskyddet för webbplatser, bl.a. med hänvisning till förutsedda svårigheter kopplade till frågor om ansvar och meddelarfrihet. Om detta synsätt skulle innebära att de ovan nämnda webbplatserna inte heller i fortsättningen kan omfattas av det automatiska grundlagsskyddet, kan det diskuteras om den nuvarande regleringsmetoden i fråga om databasverksamhet enligt 1 kap. 9 § YGL har nått ”vägs ände”. En konsekvens skulle då nämligen kunna bli att en vanligt förekommande journalistisk verksamhetsform som drivs på helt professionella grunder inte får auto-

matiskt skydd av mediegrundlagarna. Jämför kapitel 9 i detta betänkande där frågan behandlas närmare.

De nu berörda utvecklingstendenserna kan hävdas tala för att återigen initiera en genomgripande översyn av den nuvarande teknikberoende regleringen i TF och YGL.

Å andra sidan går det att lyfta fram andra aktuella faktorer som argument för att hålla fast vid de grundläggande konstitutionella strukturerna. När detta skrivs sommaren 2016 uppträder länder i vår geografiska närhet alltmer auktoritärt mot sina medborgare och mot medierna. Tendensen är tydlig – oberoende medier är ingen självklarhet. Inom ramen för EU-samarbetet har tydliga värderingskillnader mellan länderna gjort sig påminda, bl.a. i frågor om domstolars och mediers oberoende i förhållande till statsmakterna. Även om dessa oroande omvärldsfaktorer inte utgör något direkt hot mot åsikts- och yttrandefriheten i vårt land kan det ligga nära till hands att se den svenska grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten som ett värn mot att yttre påfrestningar leder till ett ”skymningsläge” för grundläggande fri- och rättigheter.

Med dessa reflektioner lämnar vi, på det övergripande planet, frågan om för- och nackdelarna med den nuvarande teknikberoende regleringen i TF och YGL. Som nämnts återkommer emellertid flera av de principiella frågeställningarna i anslutning till de delfrågor som behandlas i betänkandet.

4 Utvecklingen på medieområdet

4.1 Inledning

Internet har inneburit en teknisk revolution och i dag har nästan hela den svenska befolkningen tillgång till internet. Användningen av traditionell tv, radio och dagstidningar har minskat medan den tid som läggs ner på massmedier på internet har ökat. De senaste åren har även press-, radio- och tv-tjänster successivt smält samman med internet. Tidigare var dessa medier åtskilda men i dag går det t.ex. att titta på tv genom olika play-tjänster, surfa på internet genom tv:n, lyssna på radio i mobilen och läsa dagstidningar på internet. De s.k. smarta mobiltelefonerna har ökat kraftigt och i dag kan konsumenterna titta, lyssna eller läsa vad, var och när de vill (se närmare om begreppet smarta mobiltelefoner på s. 3). Bruket av massmedier förskjuts allt mer från de traditionella tablåstyrda medierna mot valfriheten på de uppkopplade plattformarna. Den ökade valfriheten leder till högre krav på medieaktörerna och många aktörer agerar i dag på flera olika plattformar. Sammansmältningen mellan de traditionella medierna och internet brukar benämnas *mediekonvergens*.

Den tekniska utvecklingen går fort och de teknikberoende grundlagarna på medieområdet måste därför med jämna mellanrum anpassas. Även den mediekonvergens som skett de senaste åren har väckt frågor om anpassning av grundlagarnas tillämpningsområden. Det gäller framför allt frågor hänförliga till den s.k. databasregeln enligt vilken tillhandahållande av information från en databas via internet kan omfattas av grundlagsskyddet. Det kan i dag vara svårt att avgöra vad som är grundlagsskyddat och inte. Det kan även vara så att en viss medieform kan ha grundlagsskydd medan en annan saknar sådant skydd, trots att innehållet är snarlikt. De ökade möjlig-

heterna till interaktivitet gör också att gränsen mellan privat kommunikation och masskommunikation blir mindre tydlig.

I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för vissa delar av den medieutveckling som har skett i Sverige de senaste åren, hur mediekonsumtionen ser ut i dag och marknaden för medieaktörerna. Den statistik som redovisas är i huvudsak hämtad från Internetstiftelsen i Sverige (IIS) rapport *Svenskarna och internet, 2015 års undersökning av svenska folkets internetvanor* (nedan benämnd ”Svenskarna och internet 2015”) samt Myndigheten för press, radio och tv:s rapport *Medieutveckling 2015* (nedan ”Medieutveckling 2015”). Rapporten från IIS bygger på en undersökning av svenska folkets internetvanor och kartlägger internetanvändningens utveckling och förändring hos den svenska befolkningen. Myndigheten för press, radio och tv har i uppdrag att bevaka och följa medieutvecklingen i Sverige och har som ett led i detta varje år publicerat en rapport om hur den svenska mediemarknaden utvecklats.

Den tekniska utvecklingen har inte bara betydelse för medievanorna. På senare år har det även alltmer uppmärksammats att denna har en påverkan på demokratin. Kapitlet innehåller därför bl.a. även ett avsnitt om tekniken och demokratin.

4.2 Medievanor

4.2.1 Internet och den tekniska utvecklingen

Spridningen av internet i svenska hem tog fart i mitten av 1990-talet. År 2015 hade 93 procent av den svenska befolkningen tillgång till internet och 90 procent hade bredband hemma. I åldern 8–55 år använde över 95 procent internet och det är främst bland pensionärerna som icke-användarna finns (Svenskarna och internet 2015, s. 8 f.). Internetanvändningen ökar fortfarande något men har legat relativt stilla de senaste åren. Även tillgången till internet har varit förhållandevis konstant de senaste åren. Den snabba spridningen av internet i Sverige har bl.a. möjliggjorts genom tidiga statliga satsningar på internetinfrastruktur och subventionering av hemdatorer.

I genomsnitt använder befolkningen internet totalt 21 timmar i veckan (i hemmet, på arbetet, i skolan och på andra platser). Tiden för internetanvändningen skiljer sig dock mycket åt mellan olika grupper. Studenterna ägnar mest tid åt internet, cirka 36 timmar

per vecka, medan de internetanvändande pensionärerna ägnar minst tid, cirka 9 timmar per vecka (a.a. s. 13).

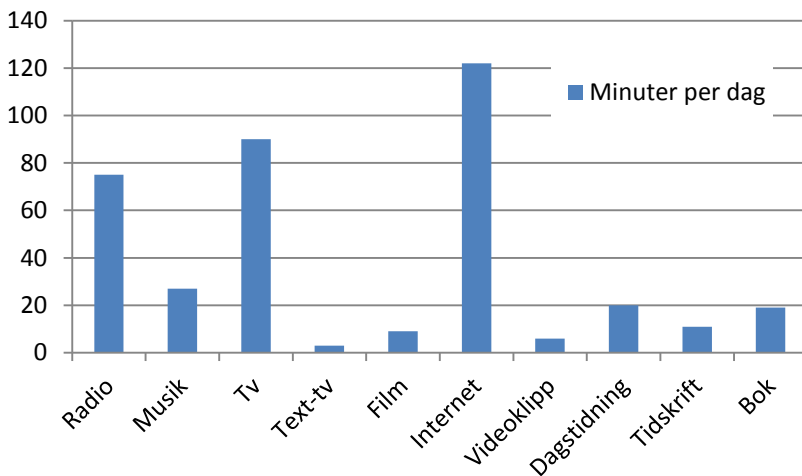
Den största förändringen när det gäller internetvanorna de senaste åren beror på de smarta mobiltelefonerna. Med termen ”smart mobiltelefon” brukar avses en enhet som är en kombinerad mobiltelefon och handdator som, till skillnad från en vanlig mobiltelefon, har ett tangentbord. Genom dessa har stora delar av medielivet blivit mobilt och i genomsnitt ägnar befolkningen drygt 8 timmar per vecka åt internet i mobilen. Spridningen av de smarta mobiltelefonerna tog fart 2010 och 2015 hade 77 procent av befolkningen en smart mobiltelefon. Smarta mobiltelefoner är i dag den primära plattformen för nyhetsanvändning för de yngre generationerna. Surfplattans spridning kom igång senare än den smarta mobiltelefonens och hade en kraftig uppgång 2014. Det uppsving för dessa mobila enheter som har pågått de senaste åren har dock nu saktat in (a.a. s. 4, 11 och 27 f.).

4.2.2 Mediekonsumtionen

Ett vanligt dygn 2014 ägnade svenskarna i åldrarna 9–79 år drygt 6 timmar av sin tid åt att ta del av utbudet i olika medier, t.ex. dagstidningar, internet, tv, musik och radio. I detta sammanhang räknas internet som ett eget medium, även när man där tar del av innehållet i traditionella medier (t.ex. tv och dagstidningar). Totalt sett är det internet och därefter tv som är de medier som befolkningen ägnar mest tid åt. Radio kommer på tredje plats, musik (lagrad och strömmad) på fjärde plats och dagstidningar på femte plats. Hur mycket tid konsumenterna ägnar åt medier och i vilken form skiljer sig mycket åt i olika ålderskategorier. Mest tid för mediekonsumtion avsatte 64–79-åringarna, som ägnade största delen av tiden åt att titta på tv och lyssna på radio. Minst tid avsatte de yngsta, 9–14-åringarna, som lade den absoluta majoriteten av mediekonsumtionen på att använda internet. Samtliga åldersgrupper avsatte minst tid åt dagstidningen jämfört med tv, radio och internet. Användningstiden har ökat varje år för internet, varit relativt stabil för tv och dagstidningar och minskat för radio (Medieutveckling 2015, s. 30 f.). Den totala tid som läggs ned på olika medier ett genomsnittligt dygn har ökat något de senaste sju åren.

Diagrammet nedan illustrerar användningstiden i minuter för olika medier i hela befolkningen i åldrarna 9–79 år en genomsnittlig dag 2014.

Figur 4.1 Användningstid för olika medier



Källa: Myndigheten för press, radio och tv:s rapport *Medieutveckling 2015*.

4.2.3 Ändrade konsumtionsmönster

Den självklara medieform som internet är i dag och mediekonvergensen har påverkat sättet att konsumera medier på. Det har aldrig förr funnits samma frihet i mediekonsumtionen. Utbudet av information är ständigt tillgängligt och konsumenterna har i dag vant sig vid att kunna titta, lyssna eller läsa vad, var och när de vill. Många konsumenter väljer att ta del av den information de eftersöker på det sätt som för stunden framstår som smidigast. Detta kan vara genom mobilen, tv:n, radion eller på annat sätt, allt beroende på var de befinner sig vid det aktuella tillfället. Konsumenterna kan i större utsträckning själva styra över sin mediekonsumtion och den i stort sett obegränsade tillgången till information gör att befolkningens ”medieliv” blir alltmer individuellt anpassat och utformas efter livsstil, intressen, preferenser m.m., se Ohlsson, Nyhetskonsumentens mekanismer, Bergström m.fl. (red.), *Framgent*, 2015, s. 435 f. Internet har även möjliggjort att enskilda konsumenter i dag själva kan nå

ut med information och driva opinion som kan nå en stor publik, vilket resulterat i en mer aktiv mediekonsumtion.

En ändring i konsumtionsmönstren de senaste åren är att sociala medier har fått en stor ökning. Besökarna på sociala nätverk har ökat från 53 procent av internetanvändarna 2010 till 77 procent 2015. Hela 70 procent av internetanvändarna använder Facebook och nästan hälften gör det dagligen. Även Instagram, Twitter, LinkedIn och Snapchat är populära nätverk bland svenskarna. Sociala medier har under senare år blivit nära integrerade med nyhetsmediernas nyhetsprocesser och medborgarnas nyhetsanvändning. Många massmedieleverantörer har i dag även ytor på sociala medier. Vissa tidningsföretag och digitala nyhetsmedier får i dag drygt hälften av sin digitala trafik via sociala medier (se Medieutredningens betänkande *Medieborgarna & medierna En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar*, SOU 2015:94 s. 140).

En annan förändring i mediekonsumtionen är att intresset för rörlig bild är starkare än någonsin och flera medieföretag satsar därför på olika tv-sändningar på nätet. Som exempel gör flera av de större dagstidningarna satsningar för att öka och förbättra sin nyhetsförmedling genom tv-sändningar från sin webbplats.

4.2.4 Förskjutning från traditionella medieformer till internet

De ändrade konsumtionsmönstren har lett till att internet i dag utgör den viktigaste informationskällan (Svenskarna och internet 2015, s. 89). Mediernas publiceringar och sändningar i traditionella former, såsom papperstidningar, tv och radio, minskar medan internetversionerna av dessa medier ökar. Ännu domineras mediernas publiceringar och sändningar dock av de traditionella formerna.

De tre senaste åren har lyssnar-, tittar- och lästiden ägnats till 85–90 procent åt medierna i deras traditionella former. De traditionella mediernas internetversioner utgör i dagsläget i huvudsak ett komplement. Ett undantag från detta är dock dagstidningen där papperstidningens andel av lästiden har minskat drastiskt de senaste åren. Det är även stora skillnader mellan olika åldersgrupper när det gäller hur mycket tid som läggs på de traditionella medieformerna och på internetversionerna.

Internet har blivit viktigare för politiken i takt med att allt fler använder internet för att informera sig. Under valkampanjen 2014 bedömdes tv dock fortfarande vara den överlägset viktigaste informationskällan och internet hamnade även efter dagstidningar och radio. Undantaget gäller i fråga om de yngre. I åldrarna 16–25 år utgjorde internet den viktigaste informationskällan inför valet (Svenskarna och internet 2015, s. 79 f.).

Nedan redogörs närmare för den förskjutning som har skett från medier i deras traditionella former till internet inom medieformerna dagstidningar, böcker, tv och film samt radio.

Dagstidningar

Papperstidningar är den traditionella medieform som har påverkats mest av de nya internetvanorna. Andelen dagstidningsläsare och prenumeranter har sedan 2007 minskat från 80 procent till 67 procent 2014 (Medieutveckling 2015, s. 36). Den genomsnittliga tiden för läsning av papperstidningar är 2,5 timmar per vecka och 1,9 timmar per vecka för nättidningar. Tittar man närmare på ålderskategorierna är det dock personer som är 46 år och äldre som ägnar majoriteten av tiden åt papperstidningar. För personer under 46 år är förhållandet det omvända och denna grupp ägnar mer tid åt tidningar på internet än i pappersform (Svenskarna och internet 2015, s. 89 f.).

Prenumeranterna på papperstidningar blir färre och de trognaste prenumeranterna återfinns bland de äldre som har haft tillgång till en morgontidning under hela sitt liv. Den stora nedgången bland prenumeranterna har skett hos de yngre som tillbringar mycket mer tid på internet. Över hälften av de som är över 50 år prenumererar fortfarande på en dagstidning och bland pensionärerna är det 80 procent av hushållen som fortfarande är prenumeranter. Den största nedgången har skett bland de som är födda på 1980- och 1990-talen (Svenskarna och internet 2015, s. 91 f.).

Böcker

E-boken väntar fortfarande på sitt stora genombrott i Sverige. Endast 15 procent läser e-böcker någon gång och denna siffra har inte ändrats nämnvärt de senaste åren. I genomsnitt lägger befolkningen 3,2 timmar per vecka åt att läsa pappersböcker och endast 0,3 timmar per vecka åt e-böcker. Andelen som läser e-böcker är något högre i de yngre ålderskategorierna men det är inte några större skillnader mellan olika åldrar (Svenskarna och internet 2015, s. 97 f.).

Tv och film

Tv-tittandet i dess traditionella tablålagda form har minskat de senaste åren medan tv-tittandet på internet har ökat. Den genomsnittliga tiden för traditionellt tv-tittande är 11,8 timmar per vecka och för tv via internet 2,1 timmar per vecka. Tv-kanalernas s.k. play-tjänster möjliggör för konsumenterna att själva välja program och tidpunkt då man vill titta. Play-tjänsterna har ökat de senaste åren och 2015 var det cirka 33 procent av befolkningen som någon gång ibland tittade på tv genom en play-tjänst. Play-tjänsterna ligger dock än så länge långt under det traditionella tv-tittandet. Varje vecka är det 92 procent av befolkningen som tittar på traditionell tv vilket kan jämföras med 30 procent som tittar på tv genom play-tjänsterna (Svenskarna och internet 2015, s. 95 f.).

Filmtittandet på nätet ökade kraftigt 2015. Det är nu 70 procent av internetanvändarna som tittar på film på nätet, jämfört med 52 procent 2014. I detta sammanhang kan nämnas Netflix som är en relativt ny men stor aktör på marknaden för film på nätet. Netflix är den klart största betaltjänsten för strömmande tv och film i Sverige och 2015 hade 1,6 miljoner svenskar tillgång till tjänsten (Medieutveckling 2015, s. 16).

Radio

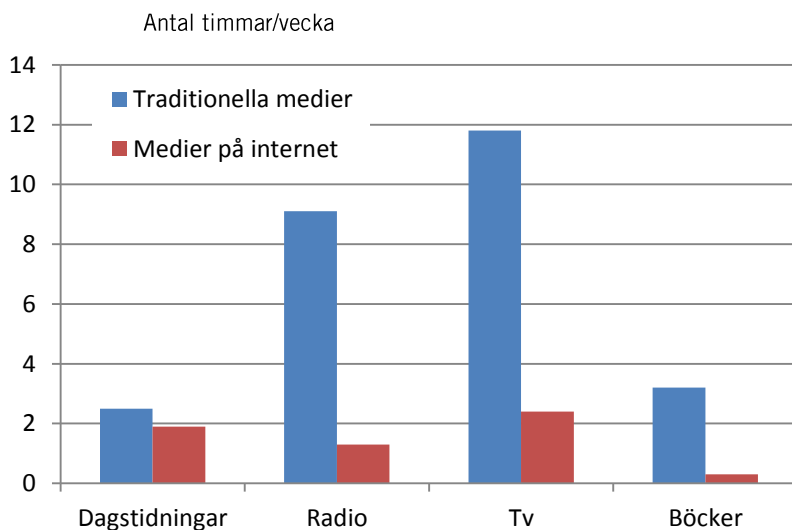
Den traditionella radion upptar fortfarande mycket av människors tid. Det är 77 procent av befolkningen som lyssnar på traditionell radio varje vecka och den genomsnittliga lyssnartiden är 9,1 tim-

mar. Den genomsnittliga tiden för att lyssna på radio på nätet är 1,3 timmar per vecka.

När det gäller radio på nätet är det 19 procent som varje vecka lyssnar på webbradio och 11 procent som lyssnar på poddradio (Svenskarna och internet 2015, s. 94 f.). Webbradion använder strömmande ljud där ljudinformationen inte sparas i mediaspelaren utan spelas upp omedelbart. Poddradio använder s.k. RSS-flöden vilket är en teknik som innebär att användare genom att prenumerera på webbflöden blir underrättade om när något nytt har publicerats på webben och därefter kan lyssna på innehållet när de själva önskar. Poddradio är mest populärt i ålderskategorin 26–35 år.

Trots att radio fortfarande upptar mycket av människors tid har det genomsnittliga dagliga lyssnandet minskat med nästan 40 procent de senaste tio åren. Från att ha varit det medium som svenskarna lägger mest tid på har radion under 2010-talet passerats av såväl internet som tv (Medieutveckling 2015, s. 48 f.).

Diagrammet nedan illustrerar hur många timmar per vecka svenskarna i genomsnitt ägnar åt medier i deras traditionella former jämfört med internet 2015.

Figur 4.2 Användningstid för medier i traditionella former och internet

Källa: Internetstiftelsen i Sveriges (IIS) rapport *Svenskarna och internet*, 2015 års undersökning av svenska folkets internetvanor.

4.2.5 Ungas medievanor

Som redan framgått skiljer sig internet- och medievanorna hos barn och ungdomar mycket från de äldre generationerna. Dagens unga är uppvuxna med internet och för dem är alla de plattformar som finns naturliga på ett helt annat sätt än för de äldre generationerna som har fått tillgång till internet i vuxen ålder. Internet har för ungdomar blivit fast etablerat som en del av det dagliga livet och nästan alla tonåringar är dagligen på internet (*Medieutveckling 2015*, s. 20 f. och *Svenskarna och internet 2015*, s 53 f.).

Internetanvändandet börjar i dag i tidig ålder. Bland två-åringarna är det 67 procent som använder internet och 32 procent som gör det dagligen. Vidare har 95 procent av alla 11-åringar en egen mobiltelefon (*Svenskarna och internet 2015*, s. 52 f.).

De yngre använder i betydligt större utsträckning sociala medier än de äldre. I åldersgruppen 16–25 år ägnades under 2015 i genomsnitt nästan 10 timmar per vecka åt sociala nätverk, vilket är en ökning med 1,5 timme per vecka sedan 2014 (*Svenskarna och internet 2015*, s. 48).

Ungdomar var den grupp som inledningsvis drev på den snabba ökningen av smarta mobiltelefoner. Ungdomarna ägnar även betydligt mer tid åt internet i mobilen än vad de äldre generationerna gör. En majoritet i åldrarna 12–35 år använder internet i mobilen flera gånger om dagen. I åldrarna 36–45 år är det nästan hälften som använder internet i mobilen så ofta. Därefter sjunker andelen som använder de smarta mobiltelefonerna flera gånger om dagen snabbt och bland pensionärerna är de få som använder en smart mobiltelefon på det sättet. I IIS rapport uttrycks följande.

Det tycks finnas en gräns vid ungefär 50 år. De som är yngre lever på internet, gör en massa saker och har en mängd kontakter där medan de som är äldre lever med internet men har huvuddelen av sitt liv utanför. (Svenskarna och internet 2015, s. 29).

4.3 Medieaktörerna

Teknikutvecklingen har haft stor betydelse för alla aktörer på den svenska mediemarknaden. Trenden är att konsumenterna vill att mediekonsumtionen ska ske på deras villkor och att de ska kunna ta del av medieinnehåll när de själva vill och på den apparat de vill, se Myndigheten för press, radio och tv:s rapport *Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst – redovisning av regeringsuppdrag*, 2015, s. 25 f. (här benämnd ”Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst”). Konkurrenten om läsare, tittare och lyssnare är hård och utbudet av olika medier och medieplattformar har aldrig varit större (Ohlsson, s. 435 samt Strömbäck, *Demokratin och det förändrade medielandskapet, Mot ökade kunskapsklyftor och deltagandeklyftor?*, 2015, s. 8). Trots det enorma medieutbud som internet har medfört lägger konsumenterna dock inte väsentligt mer tid på mediekonsumtion nu än tidigare (se bl.a. *Medieutveckling 2015*, s. 48).

De traditionella medieföretagens ställning och villkor har i hög grad påverkats av teknikutvecklingen. Public service-bolagen (Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB) var t.ex. tidigare ensamma om att sända radio och tv till det svenska folket. Detta berodde på tekniska begränsningar och på att public service-bolagen länge hade en monopolställning. I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet lanserades dock TV3, TV4 och Kanal 5 och dessa kanaler började konkurrera med public service-bolagen när det gällde tv-sändningar. År 1993 meddelades de första tillstån-

den för kommersiell radio i FM-bandet och därmed blev även radiomediet konkurrensutsatt. Nu finns det ett stort antal aktörer som erbjuder ett brett utbud av radio- och tv-kanaler via olika plattformar. Möjligheten att sända tv och radio via internet har sänkt många av de tidigare etableringshindren för nya aktörer och gör det lättare både för etablerade och nya aktörer, såväl svenska som internationella, att nå ut med sitt innehåll till konsumenterna (Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst, s. 22 f.). Mediekonvergensen gör även att gränserna mellan olika medier och medieaktörer blir mindre tydliga. I dag konkurrerar de olika medieaktörerna inte bara med dem som tillhandahåller samma medier tekniskt sett utan i större utsträckning med alla andra medieaktörer.

Flertalet svenska medieföretag är numera kommersiella aktörer och får sina intäkter från huvudsakligen två olika håll, dels från försäljning av annonsutrymme till annonsörer och dels från försäljning av medieinnehåll till konsumenter. Den förskjutning som sker från medier i deras traditionella former till deras internetversioner har resulterat i att hushållens utgifter för nätbaserade tjänster, såsom digitala tidningar och abonnemang för streamad musik och tv, har ökat kraftigt. Detta har medfört att annonseringen på internet också har ökat de senaste åren medan t.ex. dagspressens pappersutgåvor under samma tidsperiod har fått minskade annonsintäkter (Medieutveckling 2015, s. 48 f.). Konsumenternas och annonsörernas intresse för medietjänster på internet medför att medieaktörerna lanserar allt fler tjänster på internet och därmed driver på den tekniska utvecklingen.

De tre public service-bolagen har fortfarande en särställning på mediemarknaden bl.a. genom att deras verksamhet finansieras genom radio- och tv-avgiften och inte får finansieras med reklamintäkter (viss sponsring kan dock förekomma). Bolagen har ett särskilt samhällsansvar att verka i allmänhetens tjänst och verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Public service-bolagens verksamheter påverkar mediemarknaden och de övriga aktörerna, främst genom att deras verksamheter konkurrerar med de aktörer som bedriver kommersiella medieverksamheter (Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst, s. 2). Det har riktats kritik mot hur regelverket kring public service är utformat och hävdats att public

service-bolagens verksamhet har en negativ inverkan på konkurrensen på den svenska mediemarknaden (se bl.a. Bonniers, TV4:s och Tidningsutgivarnas yttranden över rapporten Utveckling och påverkan i allmänhetens tjänst).

Den svenska mediemarknaden domineras i dag av en liten grupp stora företag. Bonnier AB är Sveriges största mediekoncern och äger bl.a. TV4, Adlibris, DN och Expressen. Den näst största aktören är den statliga sfären och där utgör public service-bolagen huvuddelen av verksamheten. Andra stora aktörer på den svenska mediemarknaden är Schibsted Media Group, som bl.a. äger Aftonbladet och Svenska Dagbladet, och Stenbäcksfären, som bl.a. äger MTG, TV3 och Metro. Den övergripande tendensen är att det inom såväl tv och radio som dagspress sker en ökad ägarkoncentration. Flera av landets ledande mediekoncerner har i dag verksamhet inom flera olika medieformer och förmedlar medieinnehåll via en rad olika plattformar (Medieutveckling 2015, s. 52 f.).

4.4 Tekniken och demokratin

4.4.1 Inledning

Den tekniska utvecklingen har påverkat medborgarna på olika sätt, bl.a. genom att man i dag i allt större utsträckning själva är aktiv i att sprida information i olika former. Med det enorma utbud som finns på nätet väljer konsumenterna i dag även i större utsträckning vilken information som de vill ta del av. Det har från flera håll anförts att dessa fenomen på olika sätt får betydelse för demokratin. Internet och den tekniska utvecklingen har således inte bara påverkat konsumtionsmönstren utan även politiken och samhället i stort.

Den 2 mars 2015 tillsattes Medieutredningen med uppdrag att analysera behovet av nya mediepolitiska insatser när presstödet i dess nuvarande form upphör. Med utgångspunkt i analysen ska utredaren lämna förslag till utformning av nya mediepolitiska verktyg. Den del av uppdraget som avser att analysera behovet av insatser har redovisats genom delbetänkandet *Medieborgarna & medierma, En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar* (SOU 2015:94). Medieutredningen beskriver i betänkandet bl.a. det nya svenska medielandskapet och analyserar hur föränd-

ringar i medielandskapet påverkar medborgarna och det demokratiska samhället. Dessa frågeställningar har även berörts inom forskningen i olika avseenden. Här sammanfattas vissa aspekter som Medieutredningen lyfter fram och olika röster från den medie- och kommunikationsvetenskapliga forskningen.

4.4.2 En aktiv mediekonsumtion

Medieutredningen uttrycker att de traditionella medierna har samhällsuppgiften att beskriva samtiden, ge utrymme åt svaga röster och granska makten. Enligt utredningen hade medierna tidigare informationsmonopol och kunde välja vilka budskap som skulle förmedlas till en förhållandevis passiv publik. Detta monopol är enligt utredningen i dag förlorat och enskilda är inte längre hänvisade till de traditionella medieföretagens filtrering, till deras definition av kvalitet och aktualitet utan kan själva publicera sig och skapa sin egen publik via bloggar och konton på olika sociala medieplattformar. Utredningen använder ordet *medieborgare* för att benämna konsumenternas nya, mer aktiva roll (SOU 2015:94 s. 149 f.).

Professorerna Lars Nord och Jesper Strömbäck skriver i antologin *Medierna och demokratin* (se Nord och Strömbäck, 2012, 2:a uppl., s. 9 f.) om den tekniska utvecklingens betydelse, framför allt från ett journalistiskt perspektiv. För drygt 50 år sedan återfanns samhällsjournalistiken främst i tidningarna som var partipolitiskt färgade. I dag finns massor av tv- och radiokanaler, gratis-tidningar, webbtidningar, bloggar, sociala medier m.m. Mediekonvergensen har lett till att det finns ett informationsöverskott samtidigt som det finns ett underskott av uppmärksamhet eftersom ingen kan ta del av mer än en bråkdel av all information. Nord och Strömbäck beskriver mediernas uppgift som att bl.a. informera, granska och vara ett forum för debatt och på det sättet bidra till en fungerande åsiktsbildning och i förlängningen en fungerande demokrati. Det faktum att medborgarna själva kan skriva och sprida nyheter på internet har möjliggjort en ny typ av medborgarjournalistik och det är inte längre självklart att journalistik endast produceras av personer som kallar sig journalister och som har en journalistutbildning. Det ökade medieutbudet och den ökade tillgängligheten har, enligt Nord och Strömbäck, gjort det till en betydligt

svårare uppgift att genom en aktiv mediepolitik stimulera mångfald och bedriva en journalistik som informerar, granskar och debatterar. Samma utveckling har gett nya medier en möjlighet att rikta sig mot en särskild publik som varit särskilt ekonomiskt intressant. Förutsättningarna för det journalistiska arbetet i de traditionella medieföretagen har påverkats av framför allt internets snabba spridning i samhället. Det beror inte bara på att nyheter och information kan spridas snabbare utan också på att internet som helhet inte präglas av samma journalistiska värderingar när det gäller exempel källkritik, nyhetsurval och presentation. Nord och Strömbäck menar att utvecklingen kan leda till att mediernas förmåga och vilja att prioritera och upprätthålla de journalistiska värderingarna och ambitionerna försvagas.

I det här sammanhanget kan påminnas om att alla medborgare inte är en del av det nya internetsamhället. År 2015 uppskattades antalet svenskar som inte hade tillgång till internet till ungefär 650 000. År 2014 var det 65 procent av befolkningen som kände sig "helt och fullt eller till stor del" delaktiga i det som beskrevs som det nya informationssamhället. Tittar man närmare på åldersuppdelningen var det dock i åldersgruppen 16–45 år över 75 procent som uppgav sig känna sig helt och fullt eller till stor del delaktiga medan denna siffra i åldersgruppen 76 år och uppåt var mindre än 20 procent (Svenskarna och internet 2015, s. 20.).

4.4.3 Ökad selektivitet

Nord och Strömbäck menar även att internet kan sägas ha minskat världen genom att det är möjligt för människor att ta del av medier från olika kulturer. De framhåller att ju större medieutbudet är desto mer selektiva tvingas människor vara i sin medieanvändning och desto större betydelse får deras intressen och motiv. Det leder till ökad individualisering av medieanvändningen och till att det växer fram nya och större skillnader i fråga om användningen mellan olika befolkningsgrupper. Strömbäck skriver även att det har blivit allt enklare för dem som är intresserade av politik och samhälle att hitta kvalificerad information och ta del av nyheter var de vill, när de vill och via plattformar som de föredrar, samtidigt som det har blivit allt enklare för de som inte är intresserade av politik

och samhälle att undvika nyhetsmedier och nyhetsjournalistik. Detta har stor betydelse för demokratin, inte minst mot bakgrund av det demokratiska kravet på upplyst förståelse. För att demokratin ska fungera förutsätts att människor är åtminstone någorlunda informerade om politik och samhälle och att kunskapsklyftorna mellan olika grupper inte är allt för stora. Annars riskerar det politiska deltagandet att bli mindre utbrett och effektivt än vad det redan är och den politiska representationen att snedvridas (Strömbäck, *Demokratin och det förändrade medielandskapet, Mot ökade kunskapsklyftor och deltagandeklyftor?*, s. 42 f.).

Det oändliga utbudet och våra valmöjligheter beskrivs som ett problem även av Jonas Ohlsson. Han menar att i ett medielandskap som präglas av gränslösa valmöjligheter är selektiviteten en nödvändighet. Ju mer selektiva vi måste vara desto större betydelse får våra personliga egenskaper och preferenser. Risken när vi själva i stor utsträckning sorterar vilken information vi vill ta del av är att olika samhällsgrupper dras till olika typer av innehåll, kanske särskilt när det gäller politik och samhälle. Jonas Ohlsson uttrycker farhågor om att medieutbudets explosion på sikt riskerar att få demokratiska implikationer. Han framhåller att det på senare tid har uttryckts oro för att medielandskapets fragmentering för med sig inte bara ökade kunskapsklyftor utan också i förlängningen en möjlig snedvridning av den politiska representationen (Ohlsson, s. 435 f.).

4.5 En framåtblick

Hur medievärlden kommer att se ut i framtiden är givetvis omöjligt att svara säkert på men utvecklingen de senaste åren har gått mot ett ökat internetanvändande. Medierna är fortfarande dominerande i sina traditionella former men den tid som medborgarna lägger på dessa minskar något år från år samtidigt som den tid som läggs ner på medier på internet ökar något.

Internetanvändandet och medievärlden skiljer sig mycket åt mellan olika ålderskategorier och det mest intressanta vid en framåtblick är vanorna hos de yngre. Forskaren Jakob Bjur skriver att förändringsmönstren sedan 2010 pekar på att den troliga framtida utvecklingen av ungas medieliv kommer att innebära dels att brytpunkten för när internetanvändningen tar fart kommer att inledas i

allt lägre ålder och dels att brytpunkten för det ”mobila medielivets” start kommer att sjunka i ålder (Medieutveckling 2015, s. 25 f.).

De tendenser som kan iakttas hos den yngre delen av befolkningen talar alltså för att mediekonvergensen kommer att fortsätta öka och på sikt eventuellt slå ut någon eller några av de traditionella medierna. Vilket tidsförlopp som är aktuellt framstår dock som oklart. Enligt vissa bedömare är det fråga om en snabb utveckling där tidningsföretag redan inom några år kan behöva stänga ner hela eller delar av sin pappersutgivning medan andra menar att denna utveckling kommer att gå betydligt långsammare (se bl.a. SOU 2015:94 s. 22 och Svenskarna och internet 2015, s. 89).

5 Yttrandefrihet i internationell rätt

5.1 Inledning

Våra detaljerade tryck- och yttrandefrihetsgrundlagar är unika jämförda med hur motsvarande reglering ser ut i övriga Europa. I FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, i Europakonventionen och i EU-rätten finns bl.a. bestämmelser om skydd för yttrandefriheten. Dessa bestämmelser skiljer sig från tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) i vissa avseenden, inte bara genom att de är mindre detaljerade utan även materiellt. Bland annat är skyddet för privatlivet mer långtgående än i Sverige.

Den ökade rättsliga internationaliseringen och det utökade samarbetet inom EU anses ibland medföra problem för Sverige att upprätthålla dessa skillnader på tryck- och yttrandefrihetens område. I detta kapitel lämnas en översiktlig redogörelse för relevanta internationella bestämmelser, framför allt när det gäller Europakonventionen och EU-rätten. Avslutningsvis berörs även relationen mellan EU-rätten och våra grundlagar.

5.2 FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna

Förenta nationernas generalförsamling antog den 10 december 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen definierar vilka de grundläggande mänskliga rättigheterna är. Den togs fram av den dåvarande kommissionen för mänskliga rättigheter. När förklaringen antagits uppmanade generalförsamlingen alla medlemsstater att offentliggöra förklaringens text och att ”göra den spridd, känd, läst och förstådd framför allt i skolor och andra

undervisningsinstitutioner utan hänsyn till olika länders eller regioners politiska förhållanden”.

I artikel 19 finns en bestämmelse om rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Artikelns lydelse:

Var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser.

Inskränkningar i de rättigheter som följer av förklaringen får göras endast under vissa förutsättningar. Dessa följer av artikel 29.2 och 3 som har följande lydelse:

29.2. Vid utövandet av sina rättigheter och friheter får en person endast underkastas sådana inskränkningar som har fastställts i lag och enbart i syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras rättigheter och friheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles berättigade krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

29.3. Dessa rättigheter och friheter får inte utövas på ett sätt som är oförenligt med Förenta nationernas ändamål och grundsatser.

5.3 Europakonventionen

5.3.1 Allmänt

Efter andra världskriget bildade tio stater, däribland Sverige, Europarådet i syftet att skapa ett samarbete för att vidmakthålla och vidareutveckla de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samarbetet resulterade i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som undertecknades 1950. Konventionen trädde i kraft 1953 och var avsedd att bygga på FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna.

För närvarande är 47 stater medlemmar i Europarådet och därmed anslutna till Europakonventionen. Konventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera vissa fri- och rättigheter (artikel 1). Vilka rättigheter som avses framgår av en omfattande och relativt detaljerad katalog över fri- och rättigheter (artiklarna 2–18). Konventionen har vidare kompletterats med olika tilläggsprotokoll varav vissa innehåller materiella bestämmelser.

Ett viktigt inslag i Europakonventionen är att det finns ett internationellt system för kontroll av att staterna uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. Huvudelementen i detta system är den rättsliga kontroll som utförs av Europadomstolen och enskilda människors möjligheter att föra talan inför domstolen (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., 2015, s. 22 f.).

Enskilda kan klaga till Europadomstolen över att en medlemsstat inte har respekterat de fri- och rättigheter som anges i konventionen. Ett klagomål förutsätter bl.a. att den enskilde först har uttömt alla nationella rättsmedel. Europadomstolens prövning kan resultera i att domstolen konstaterar att den berörda medlemsstaten har brutit mot konventionens bestämmelser och domstolen kan i vissa fall ålägga staten att betala skadestånd till klaganden. Europadomstolens avgöranden är rättsligt bindande för den berörda staten.

Sverige ratificerade Europakonventionen 1952 men det dröjde ända till 1966 innan Sverige förklarade att landet underkastade sig Europadomstolens kompetens. Även därefter präglades svensk rätt länge av en försiktig och avvaktande inställning till Europakonventionen. Sverige ansåg sig redan uppfylla konventionens krav och någon ny lagstiftning infördes därför inte med anledning av tillträdet, se Grundlagsutredningen i betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125 s. 385 f.).

År 1995 fick konventionen en annan ställning genom att den inkorporerades i svensk rätt, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen blev därmed direkt tillämplig vid domstolar och myndigheter i enskilda mål och ärenden. Samtidigt infördes en bestämmelse i regeringsformen enligt vilken lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med konventionen, nuvarande 2 kap. 19 § regeringsformen (RF).

5.3.2 Vissa särskilt relevanta artiklar i Europakonventionen

Grunden för konventionsstaternas skyldigheter enligt Europakonventionen anges i artikel 1. Innebörden är att staterna åtar sig att garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i artiklarna 2–18 och i de olika

tilläggsprotokollen. För de frågor som är aktuella för vårt uppdrag är främst artikel 10 om yttrandefrihet av relevans. Även artikel 8, om rätt till skydd för privat- och familjeliv, är av intresse.

Artikel 10 – Yttrandefrihet

Artikel 10 har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Av första stycket i artikeln följer att rätten till yttrandefrihet även innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Europadomstolen har flera gånger framhållit att yttrandefriheten utgör en av demokratins grundvalar. I målet *Handyside mot Storbritannien* (nr 5493/72, dom den 7 december 1976) uttryckte Europadomstolen följande.

Yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett [demokratiskt] samhälle, en av de grundläggande förutsättningarna för dess framsteg och för varje människas utveckling. ... den omfattar inte endast information och idéer som mottas positivt eller anses ofarliga utan också dem som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen. Detta är de krav som ställs av den pluralism, den tolerans och den vidsynthet utan vilka inget demokratiskt samhälle kan existera.

Av detta följer att inskränkningar av yttrandefriheten måste hållas inom snäva gränser och, för att kunna accepteras som konventionsenliga, vara grundade på övertygande skäl (se Danelius, s. 458 f.).

Artikel 10 skyddar mottagande och spridande av information och idéer och gäller oavsett om det gäller spridning mellan personer i en begränsad krets eller opinionsyttringar som är avsedda att få stor spridning genom böcker, tidningar, tidskrifter, radio, tv eller på elektronisk väg.

Europadomstolen har i flera avgöranden betonat betydelsen av en fri press och dess vikt i det demokratiska samhällsskick som Europakonventionen syftar till att upprätthålla (se bl.a. *Jersild mot Danmark*, nr 15890/89, dom den 23 september 1994 och *Goodwin mot Storbritannien*, nr 17488/90, dom den 27 mars 1996).

Yttrandefriheten enligt artikel 10 innebär främst att staten ska avhålla sig från att hindra eller bestraffa fri spridning av tankar och idéer. Det är alltså en negativ förpliktelse, en förpliktelse att inte handla, som åläggs staten. Artikel 10 kräver dock också att staten genom positiva åtgärder, t.ex. genom ändamålsenlig lagstiftning, sörjer för att rätten att sprida tankar och idéer skyddas mot ingrepp från enskilda personer eller institutioner för vilka staten bär ett direkt ansvar.

Bestämmelsen är inte absolut och av andra stycket framgår under vilka förutsättningar yttrandefriheten får begränsas. Det uppställs tre krav för att en inskränkning ska vara förenlig med konventionen. Dessa är 1) att begränsningar ska ske i lag, 2) att inskränkningen ska avse att tillfredsställa något av följande ändamål: statens säkerhet, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, förebygga oordning eller brott, skydda hälsa eller moral eller annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet. Avslutningsvis ska 3) inskränkningarna vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de ändamål som anges i 2).

Begränsningar i yttrandefriheten kan ske genom formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder. Det är alltså fråga inte bara om åtgärder som hindrar eller försvårar för någon att ge uttryck för åsikter och tankar utan också om påföljder, särskilt i form av straff, som drabbar någon i efterhand (Danelius, s. 461). I målet *Bucur och Toma mot Rumänien* (nr 40238/02, dom den 8 januari 2013) hade en befattningshavare vid underrättelsetjänsten på en presskonferens avslöjat att underrättelsetjänsten illegalt avlyssnat journalisters och politikernas telefonsamtal. Befattningshavaren

dömdes för detta av rumänsk domstol till ett villkorligt fängelsestraff. Europadomstolen ansåg att den rumänska domen var i strid med yttrandefriheten eftersom det rörde sig om viktiga frågor av allmänt intresse, försök först hade gjorts att uppmärksamma en chef inom underrättelsetjänsten om missförhållandena och påföljden varit sträng. Som exempel kan även nämnas målet *Heinisch mot Tyskland* (nr 28274/08, dom den 21 juli 2011) där en sjuksköterska blev avskedad efter att ha klagat över missförhållanden på arbetsplatsen. Europadomstolen ansåg att avskedandet var oproportionerligt och i strid med yttrandefriheten i artikel 10.

I målet *Delfi mot Estland* (nr 64569/09, dom den 16 juni 2015) var frågan om yttrandefriheten hade kränkts då en nyhetsportal (Delfi) av en estnisk domstol ålagts att betala skadestånd om 320 euro för läsares kommentarer i anslutning till en artikel på internet. Kommentarererna var inte förhandsgranskade men Delfi kunde ta bort olämpliga kommentarer på eget initiativ eller efter påpekanden från läsare, ett s.k. notice-and-take-down-system. Vissa av kommentarererna var grovt kränkande mot det bolag och dess ägare som artikeln hade handlat om. Europadomstolen kom fram till att Estland inte hade kränkt yttrandefriheten. Europadomstolen ansåg att den estländska domen var en rättfärdig och proportionerlig restriktion av nyhetsportalens yttrandefrihet. Bedömningen grundade sig på att läsarnas kommentarer var mycket kränkande och att Delfi inte hindrade dem från att offentliggöras, profiterade på deras existens och tillät de som skrev att vara anonyma. Europadomstolen ansåg inte heller att skadeståndet var orimligt. Delfi kunde alltså hållas ansvarigt för kommentarer som skrivits av andra personer.

I målet *Magyar och Index mot Ungern* (nr 22947/13, dom den 2 februari 2016) var det också fråga om ansvar för s.k. användarkommentarer. Magyar, en internetleverantör, och Index, ägare till en av Ungerns största internetnyhetssidor, hade publicerat artiklar på internet i vilka två fastighetsmäklare kritiserades bl.a. för att ha oskäligen avtalsvillkor. Artiklarna genererade flera användarkommentarer. Dessa kommentarer var inte förhandsgranskade och läsarna informerades om att de själva ansvarade för sina kommentarer. Ungersk domstol höll Magyar och Index ansvariga för användarkommentarererna och ålade dem att betala skadestånd.

Europadomstolen ansåg dock att bolagens ansvar för användarkommentarererna i det aktuella fallet var en inskränkning av yttrande-

friheten som inte kunde rättfärdigas. Europadomstolen hänvisade i stora delar till Delfi-målet men efter en bedömning av kommentarernas innehåll blev utgången den motsatta. Europadomstolen skrev att användarkommentarerna inte innehöll något tydligt olagligt innehåll såsom förtal, hets mot folkgrupp eller uppvigling till våld, utan i stället bestod av olika åsikter och fördömande av en kommersiell verksamhet och delvis av människors egna upplevelser efter att ha blivit lurade av företagen. Därtill ansåg Europadomstolen att det hade betydelse att Magyar var en icke-vinstdrivande förening för internettjänster och således inte hade något ekonomiskt intresse. Vidare konstaterade Europadomstolen att det fanns flera klagomål rörande de två fastighetsmäklarna hos det ungerska konsumentverket och att artikeln därför var av allmänt intresse. Europadomstolen skrev dock avslutningsvis att ett s.k. notice-and-takedown-system kan vara ett sätt att balansera olika rättigheter mot varandra och i en situation där användarkommentarer utgör direkta hot kan ett ansvar åläggas internetaktörer om de misslyckas att, utan fördröjning, ta bort tydligt olagliga kommentarer, även om ingen har påtalat något.

I målet *Times Newspapers Limited mot Storbritannien, nr 1 och 2* (nr 3002/03 och 23676/03, dom den 10 mars 2009) framfördes en invändning om att en bestämmelse som innebar att ansvar gällde så länge yttranden finns kvar på internet (internetpubliceringsregeln) var i strid med yttrandefriheten i artikel 10. Europadomstolen ansåg att frågan om preskriptionstider är något som får regleras i nationell lag. Europadomstolen fann det inte nödvändigt att pröva internetpubliceringsregeln men uttalade dock att en ärekränkningstalan mot en tidning som väcks efter mycket lång tid kan innefatta ett oproportionerligt ingrepp i pressfriheten och därmed strida mot artikel 10.

Artikel 8 – rätt till skydd för privat- och familjeliv

Artikel 8 har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller

landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Artikeln är uppbyggd på samma sätt som artikel 10, dvs. första stycket anger vad bestämmelsen skyddar och andra stycket under vilka förutsättningar skyddet får inskränkas.

Artikeln skyddar vars och ens rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till respekt för privatlivet anses vara svårdefinierad och inrymma flera olika aspekter. Många företeelser kan hänföras till privatlivet och det är först genom rättspraxis som begreppet anses få en någorlunda tydlig avgränsning (Danelius, s. 364). Artikel 8 har beskrivits som den minst definierade och därmed mest oprecisa av rättighetsartiklarna. En konsekvens av att inget av skyddsintressena (dvs. privatliv, familjeliv, hem och korrespondens) är definierade, blir att räckvidden av det skydd som artikeln erbjuder ständigt ökar. Det har anförts att Europadomstolens expansiva förhållningssätt innebär att tolkningen av artikeln kan ske i linje med den tekniska och sociala utvecklingen (se Harris m.fl.; *Law of the European Convention on Human Rights*, 3 uppl., 2014, s. 522 f.).

I fråga om inskränkningar gäller ett krav på lagstöd och att begränsningen ska ske för att tillgodose ett visst angivet ändamål. Dessutom krävs att inskränkningen ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose det aktuella ändamålet.

Konflikt mellan olika rättigheter

De olika rättigheterna i Europakonventionen kan emellanåt hamna i konflikt med varandra. Rätten till yttrandefrihet kommer inte sällan i konflikt med rätten till skydd för privatlivet. Dessa rättigheter måste då balanseras mot varandra och en avvägning göras mellan de skyddade intressena för att fastställa vilket av dem som i den konkreta situationen är mest skyddsvärt.

Europakonventionens skydd för privatlivet är långtgående och de svenska yttrandefrihetsgrundlagarna saknar motsvarande skydd (se Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2 uppl., 2014, s. 27). Förhållandet mellan yttrandefriheten och skyddet för privat- och familjeliv aktualiseras i vårt uppdrag främst beträffande frågan om

skyddet för den personliga integriteten i databaser med utgivningsbevis är tillräckligt.

Europadomstolens praxis – avvägning mellan artikel 10 och artikel 8

Det ankommer på Europadomstolen att göra en avvägning mellan motstående intressen, t.ex. mellan rätten till privatliv enligt artikel 8 och rätten till yttrandefrihet enligt artikel 10. I målet *Delfi mot Estland* (nr 64569/09, dom den 16 juni 2015) uttalade Europadomstolen bl.a. att de rättigheter som garanteras enligt artikel 8 och artikel 10 förtjänar samma respekt och att utgången av ett fall i princip inte ska variera beroende på huruvida klagomålet har gjorts utifrån artikel 8 eller 10. Domstolen uttalade vidare att det ska finnas starka skäl för att frångå den nationella domstolens bedömning om denna har gjort en avvägning av de motstående rättigheterna enligt de kriterier som lagts fast.

Europadomstolen har etablerat som utgångspunkt att alla människor, även de som lever i offentligheten, är berättigade till en privat zon. I avvägningen mellan yttrandefriheten och skyddet för privatlivet gör Europadomstolen dock skillnad på vem som fått sitt privatliv kränkt. Det kan alltså bli olika bedömningar beroende på om det är fråga om en privatperson, en politiker eller en s.k. kändis. Europadomstolen tar även hänsyn till hur stort yttrandefrihetsintresset är och det har då t.ex. betydelse om det är fråga om samhällsintressanta uppgifter eller rent skvaller.

Det finns många mål från Europadomstolen där en avvägning har gjorts mellan yttrandefriheten och skyddet för privatlivet. För att illustrera hur avvägningen kan göras redogörs nedan för några av Europadomstolens mål.

I målet *Alkaya mot Turkiet* (nr 42811/06, dom den 9 oktober 2012) ansåg en välkänd skådespelare att hennes rätt till privatliv hade kränkts när en tidning hade publicerat hennes adress i samband med att det rapporterades om ett inbrott i hennes bostad. Europadomstolen fann att det hade förelegat ett allmänintresse i att rapportera om inbrottet men inte i att publicera de exakta detaljerna kring hennes adress. Europadomstolen fann alltså att hemadressen var personlig information som var skyddad av artikel 8.

Målet *von Hannover mot Tyskland* (nr 59320/00, dom den 6 juni 2000) gällde bilder av prinsessan Caroline av Monaco som s.k. paparazzi-fotografer hade tagit i helt privata situationer. Tyska domstolar hade kommit fram till att sådana bilder fick publiceras men Europadomstolen ansåg att Tyskland hade brutit mot artikel 8 då det inte hade gjorts en rättvis avvägning mellan de två rättigheterna i artikel 8 och 10. Europadomstolen uttalade att det måste finnas ett skydd mot fotografering av offentliga personer i en privat omgivning, om spridning av bilderna inte kan bidra till en debatt om allmänna frågor. Europadomstolen ansåg att det inte hade funnits något legitimt allmänt intresse av information om hur prinsessan uppträdde privat. Även om det fanns ett visst allmänt intresse, vid sidan av sensationspressens rent kommersiella intresse, av att publicera närgångna bilder av prinsessan i en privat omgivning, ansåg Europadomstolen att detta intresse borde få vika för hennes rätt till skydd för privatlivet.

Prinsessan Caroline återkom i ytterligare två mål mot Tyskland (*von Hannover nr 2 och 3 mot Tyskland*, nr 40660/08 med dom den 7 februari 2012 samt nr 8772/10 med dom den 19 september 2013). I det andra målet (nr 2) var det fråga om publicering av bilder på prinsessan och hennes make under en skidsemester. Tysk domstol hade tillåtit publicering av ett fotografi och ansett att detta hade ett allmänt intresse eftersom det tagits under en period då prinsessans far varit svårt sjuk. I det tredje målet (nr 3) var det fråga om publicering av en semesterbild på prinsessan och hennes make tillsammans med en artikel om deras semester på en ö utanför Kenyas kust. Tysk domstol hade bedömt att även denna publicering var tillåten. Europadomstolen ansåg inte att det förelåg något brott mot artikel 8 i fallen nr 2 och 3.

I målet *Ojala och Etukeno Oy samt Ruusunen mot Finland* (nr 73579/10, dom den 14 januari 2014) hade en kvinna gett ut en bok om sitt kärleksförhållande med landets statsminister. Boken hade lett till åtal och dom på böter för kränkning av statsministerns privatliv. Förläggaren hade också förpliktats att betala skadestånd och förlagets vinst på boken hade förverkats av staten. Europadomstolen konstaterade att statsministern var en offentlig person och att boken hade innehållit ett element av allmänt intresse men den hade också innehållit beskrivningar av parternas samliv som kränkte statsministerns rätt till skydd för sin personliga integritet.

Förpliktelsen att betala böter samt skadeståndet och förverkandet av vinsten ansåg Europadomstolen därför inte vara oproportionerliga sanktioner och utgjorde därmed ingen kränkning av yttrandefriheten.

Målet *Axel Springer AG mot Tyskland* (nr 39954/08, dom den 7 februari 2012) gällde tidningsartiklar om en känd skådespelare som ertappats med innehav av kokain och dömts för narkotikabrott. Tysk domstol hade förbjudit fortsatt publicering av artiklar och fotografier. Europadomstolen fann dock att allmänintresset övervägde och förbudet stred därför mot artikel 10.

5.3.3 TF och YGL i förhållande till artikel 6

Artikel 6 i Europakonventionen skyddar rätten till en rättvis rättegång. Denna artikel är inte direkt relevant för vårt arbete men kan ändå vara av visst intresse. Nedan redogörs kortfattat för två mål från Europadomstolen som rörde den svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen och artikel 6.

I målet *Holm mot Sverige* (nr 14191/88, dom den 25 november 1993) var det svenska jurysystemet under prövning. Målet gällde frågan om en enskild part hade fått en opartisk rättegång i ett tryckfrihetsmål. Klaganden invände att vissa medlemmar av juryn var jäviga eftersom de var medlemmar i Socialdemokraterna. Talan i tryckfrihetsmålet grundade sig på vissa uttalanden som hade gjorts i en bok där såväl bokens författare som förlaget var starkt knutet till den socialdemokratiska rörelsen. Klagandens talan i tryckfrihetsrättegången ogillades och han gjorde då gällande att han på grund av juryns sammansättning inte hade fått en opartisk domstolsprövning enligt artikel 6. Klaganden fick framgång i Europadomstolen som ansåg att förfarandet i det aktuella tryckfrihetsmålet stod i strid med regeln om rätt till rättvis rättegång. Domen har dock inte ansetts behöva föranleda ändring av rättegångsreglerna när det gäller tryckfrihetsmål. Regeringen ansåg att det var tillräckligt att man i rättstillämpningen fortsättningsvis beaktade artikel 6 när frågor om jäv mot jurymän uppkommer (se prop. 1997/98:43 s. 129 f.).

I målet *Arlewin mot Sverige* (nr 22302/10, dom den 1 mars 2016) var frågan om Sverige genom tillämpning av de svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga bestämmelserna hade nekat en person rätt

att få sin sak prövad av domstol och därmed kränkt artikel 6. En man ansåg sig förtalad i tv-programmet *Insider*, som sändes på TV3. Programmet sändes via en satellitlänk från Sverige till det Londonbaserade företaget Viasat Broadcasting UK Ltd och därifrån skickades programmet omedelbart tillbaka till en satellit som förde över programmet till den svenska publiken. Genom enskilt åtal avseende grovt förtal stämde mannen programledaren. Programmet saknade ansvarig utgivare. Klaganden menade dock att programledaren var ansvarig eftersom han i egenskap av VD för produktionsbolaget svarade för att någon ansvarig utgivare inte hade utsetts. Programledaren invände att programmet inte hade sänts från Sverige och att YGL därför inte var tillämplig. Han invände vidare att han hade meddelarfrihet. Tingsrätten meddelade mellandom i fråga om YGL var tillämplig och kom då fram till att så inte var fallet eftersom programmet sändes från Storbritannien. Programledaren kunde alltså inte bli ansvarig enligt YGL. Hovrätten fastställde tingsrättens beslut och Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd. Målet återförvisades därefter till tingsrätten för prövning av programledarens ansvar utanför YGL:s område. Klaganden återkallade dock sin talan i tingsrätten eftersom han ansåg att en sådan prövning på grund av bestämmelserna om meddelarskydd inte skulle ge framgång.

Europadomstolen konstaterade att det aktuella programmet hade producerats i Sverige, på det svenska språket och att annonsörerna riktade sig till den svenska marknaden. Vidare hade den påstådda skadan uppstått i Sverige. Europadomstolen konstaterade att programmet och dess sändning *"were for all intents and purposes entirely Swedish in nature"*. Europadomstolen uttalade att den svenska staten under dessa omständigheter hade en skyldighet enligt artikel 6 i Europakonventionen att tillhandahålla en effektiv tillgång till domstolsprövning. Europadomstolen konstaterade att de nationella domstolarna hade tillämpat regelverket på ett sätt som gjorde att klaganden inte kunde göra någon ansvarig för sändningen i Sverige. Att kräva att han skulle väcka talan i Storbritannien utgjorde inte ett rimligt alternativ för klaganden. Genom att avvisa klagandens talan hade de nationella domstolarna förnekat mannen rätt till domstolsprövning. Det förelåg därför en överträdelse av artikel 6 och mannen tillerkändes ett skadestånd om 12 000 euro.

Det bör framhållas att det sedan den 1 januari 2011 finns en bestämmelse i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen (RF) om att en rättegång ska genomföras rättvist.

5.4 EU-rätten

5.4.1 Allmänt

EU har bildats genom fördrag som ingåtts av suveräna stater vilka har beslutat sig för att bedriva ett fördjupat samarbete inom vissa politikområden. Inom EU-samarbetet finns dels överstatligt samarbete och dels mellanstatligt samarbete. Det överstatliga samarbetet innebär begränsningar i medlemsstaternas självbestämmanderätt medan det mellanstatliga samarbetet i princip inte inskränker den nationella suveräniteten.

EU-rätten delas in i primärrätt och sekundrätt. EU-rättens primärrätt består bl.a. av tre grundfördrag som utgör basen för EU-samarbetet: fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) samt Euratom-fördraget.

Utöver fördragen finns EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Till följd av ändringar genom det s.k. Lissabonfördraget räknas numera även stadgan till primärrätten.

5.4.2 Relationen till EU-rätten

Överlåtelse av beslutanderätt

Genom EU-samarbetet avstår medlemsstaterna från makten att själva fatta beslut inom vissa områden och lämnar över denna till EU. Makten utövas i stället av staterna gemensamt genom EU:s institutioner. EU-organen kan således, inom de områden som berörs, sägas ha ersatt t.ex. de nationella parlamenten som beslutsfattare. I regeringens proposition inför ett svenskt medlemskap i EU benämndes detta som "överlåtelse av beslutanderätt" och att staterna "avstår från en del av sina statsorgans beslutsbefogenheter och överlåter dessa till EG-institutionerna" (prop. 1993/94:114 s. 12).

Bestämmelser om riksdagens överlåtelse av beslutanderätt inom EU-samarbetet finns i 10 kap. 6 § RF. Enligt denna bestämmelse

kan riksdagen inom ramen för samarbetet överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. En fråga som i Sverige har varit föremål för diskussion är vad som avses med ”principerna för statsskicket”. I den diskussionen har bl.a. riksdagens ställning som det främsta statsorganet särskilt betonats liksom den fria åsiktsbildningens stora betydelse för det svenska statsskicket (se bl.a. bet. 1993/94:KU21).

Det är en sedan länge etablerad EU-rättslig grundprincip att unionsrätten har företräde framför nationell rätt, även framför medlemsstaternas grundlagar (se bl.a. EU-domstolens avgöranden i mål 6/64, *Costa/ENEL* och mål 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*). EU-domstolens tolkning av företrädesprincipen betyder att medlemskapets innebörd helt och hållet bestäms av unionsrätten. Innehållet i en rättsakt som antas av EU kan inte, enligt EU-domstolens praxis, överprövas mot nationella rättsregler, inte ens mot medlemsstaternas grundlagar.

Det här synsättet har inte varit okontroversiellt. Särskilt på området för grundläggande fri- och rättigheter har det i flera medlemsstater hävdats att i vissa situationer måste det på nationell nivå kunna prövas om en EU-rättslig regel är förenlig med det rättighetskydd som tillkommer medborgarna enligt den nationella grundlagen. Även i Sverige har en liknande diskussion förts med utgångspunkt i bestämmelsen i 10 kap. 6 § RF om överlåtelse av beslutanderätt.

I samband med det svenska anslutningsavtalet till EU från juni 1994 gjorde Sverige en ensidig förklaring rörande offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Regeringen förklarade att offentlighetsprincipen, särskilt rätten att ta del av allmänna handlingar, och grundlagsskyddet för meddelarfriheten, är och förblir grundläggande principer som utgör en del av Sveriges konstitutionella, politiska och kulturella arv. Den ensidiga svenska förklaringen avspeglar regeringens och konstitutionsutskottets uttalanden i samband med överlåtelse av beslutanderätt (se bl.a. bet. 1993/94:KU21). I en svarsförklaring från medlemsstaterna förklarades att de förutsatte att Sverige som medlem i Europeiska unionen fullt ut kommer att följa gemenskapsrätten i detta avseende.

De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågorna blev återigen aktuella i samband med godkännande av Lissabonfördraget. Bakgrunden var att fördraget utökade EU:s behörighet på det straff-

rättsliga och polisiära området, vilket ansågs göra viss överlåtelse av beslutanderätten nödvändig. Regeringen betonade att det var svårt att förutse hur det samarbetet skulle utvecklas. Regeringen ansåg dock att överlåtelsen inte kunde anses leda till att riksdagens ställning som det främsta statsorganet skulle urholkas i väsentlig grad och rörde inte heller någon av de grundläggande konstitutionella principer som framhölls av konstitutionsutskottet i betänkandet 1993/94:KU21 (se ovan). Den s.k. nödbromsen medförde, enligt regeringen, att det fanns ett tillräckligt gott skydd för den svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen. Nödbromsen innebär att medlemsstaterna har möjlighet att i vissa fall begära att ett utkast till direktiv överlämnas till Europeiska rådet för ställningstagande (prop. 2007/08:168 s. 66 f. och s. 216).

Konstitutionsutskottet uttalade dock i ett yttrande inför Lissabonfördraget att utskottet vidhöll sin tidigare uppfattning att en rättsakt från EU, som från svensk sida framstår som konstitutionell oacceptabel, inte ligger inom det område där beslutanderätten har överlåtits (yttr. 2008/09:KU3y).

Det grundläggande förhållandet mellan EU-rätten och nationell rätt har inte varit föremål för domstolsprövning här. Det finns även i Sverige olika uppfattningar i frågan om den svenska grundlagsregleringens förhållande till EU-rätten. Detta framgår bl.a. av en debatt som under 2014 och 2015 fördes i Svensk Juristtidning (se inlägg av Olle Abrahamsson och Henrik Jermsten i SvJT 2014, s. 201 och 2015, s. 8, Göran Lambertz i SvJT 2014, s. 440 samt Magnus Schmauch i SvJT 2014, s. 520 och 2015, s. 199).

Relationen i sak mellan TF och YGL och EU-rätten

En annan fråga när det gäller relationen mellan svensk rätt och EU-rätt är om det finns områden där det särskilda skyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL inte är förenligt med EU-rätten. Yttrandefrihetskommittén anlidade Lotta Lerwall, docent i offentlig rätt, för att kartlägga tänkbara sådana konflikter. Lerwalls kartläggning resulterade i rapporten *Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens förhållande till EU-rätten*. Rapporten utgick från rättsläget som det såg ut innan Lissabonfördraget trädde i kraft 2009.

Enligt Yttrandefrihetskommitténs sammanfattning av rapporten var det i huvudsak tre områden där relationen till TF och YGL framstod som problematisk. Dessa områden var 1) internationellt rättsligt bistånd, 2) förhållandet mellan tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL och skyddet för den personliga integriteten, samt 3) områden som handlade om marknadsföring och tv-sändningar (SOU 2012:55 Del 1 s. 243 f.). Det kan noteras att samtliga dessa tre områden är aktuella i vårt uppdrag.

5.4.3 EU-stadgan

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna godtogs politiskt av EU:s medlemsstater vid toppmötet i Nice 2000 med ett uttryckligt tillägg om att den inte var rättsligt bindande. I stadgan behandlas medborgerliga, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter. Det främsta syftet med stadgan är att befästa och klargöra den skyldighet som EU redan hade att respektera grundläggande rättigheter.

Genom Lissabonfördraget blev EU:s stadga juridiskt bindande. I Lissabonfördraget anges även att EU som organisation ska ansluta sig till Europakonventionen och därmed bl.a. kunna vara part inför Europadomstolen. EU:s anslutning till Europakonventionen har dock av olika anledningar försenats. I ett yttrande 2014 konstaterade EU-domstolen att ett då aktuellt avtal om EU:s anslutning till Europakonventionen inte var förenligt med unionsrättens bestämmelser (EU-domstolens yttrande 2/13 den 18 december 2014). Redan i dag tillämpas dock Europakonventionen och medlemsstaternas skydd för de grundläggande rättigheter som ”allmänna principer” inom unionsrätten.

Rättigheterna i EU-stadgan återfinns i RF och Europakonventionen med i princip samma utformning (se Thomas Bull och Anna-Sara Lind i *Tre rapporter till Grundlagsutredningen*, SOU 2008:43 s. 17 f.). Stadgan går dock längre på vissa områden.

Stadgan är indelad i sju kapitel varav de sex första behandlar olika rättigheter och det sjunde kapitlet innehåller allmänna bestämmelser om tolkning och tillämpning av stadgan.

Yttrandefriheten regleras i artikel 11 och har följande lydelse:

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.
2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.

Bestämmelsen motsvarar i stort sett artikel 10 i Europakonventionen. Punkten 2 om mediernas frihet och mångfald är dock ett tillägg.

Möjligheten att inskränka en rättighet i stadgan följer av artikel 52.1 som har följande lydelse:

1. Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga skall vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Förutsättningarna för att inskränka rättigheter är alltså upplagd på liknande sätt som i artikel 10.2 i Europakonventionen.

5.4.4 Sekundärrätt av särskild betydelse för kommitténs uppdrag

Sekundärrätten omfattar alla de rättsakter som antas av unionens institutioner i enlighet med bestämmelserna i fördragen och rättsakterna är giltiga bara om de är förenliga med de överordnade reglerna. Sekundärrätt kan bl.a. vara direktiv och förordningar. Nedan beskrivs kortfattat några av de direktiv och förordningar som är av särskilt intresse för vårt uppdrag. Dessa rättsakter berörs närmare på andra ställen i betänkandet. Ett antal andra EU-rättsakter behandlas i anslutning till kommitténs genomgång av de olika frågor som ingår i uppdraget, se bl.a. i kapitel 15. Dessa lyfts dock inte fram särskilt här.

Dataskyddsdirektivet och den nya dataskyddsförordningen

I oktober 1995 beslutades om det s.k. dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter). Direktivet har genomförts i Sverige genom bl.a. personuppgiftslagen (1998:204), PUL, vars syfte är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Enligt artikel 9 i dataskyddsdirektivet ska medlemsstaterna besluta om undantag och avvikelser från vissa av bestämmelserna i direktivet beträffande behandling av personuppgifter som sker utslutande för journalistiska ändamål med den begränsningen att undantagen ska vara nödvändiga för att förena rätten till privatliv med reglerna om yttrandefriheten. Motsvarande undantagsbestämmelse finns i 7 § PUL. I bestämmelsens första stycke finns en upplysning om att bestämmelserna i PUL inte tillämpas i den utsträckning de skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL. I andra stycket anges att vissa bestämmelser i lagen inte ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som sker utslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande.

Den 15 december 2015 kom EU-kommissionen, Europaparlamentet och EU:s ministerråd överens om förslaget till ny EU-förordning om dataskydd. Den nya förordningen antogs våren 2016 och två år senare, våren 2018, ska förordningen träda i kraft. Den nya dataskyddsförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG) kommer att ersätta det nuvarande dataskyddsdirektivet.

Den nya förordningen kommer att få direkt tillämpning i Sverige och ersätta den svenska personuppgiftslagen. Ett syfte med förordningen är att stärka rättigheterna för enskilda personer, bl.a. ställer förordningen strängare krav på att företag och andra organisationer ska informera om hur de hanterar enskildas personuppgifter. Det kommer dock även fortsättningsvis att finnas utrymme att besluta om undantag från förordningen vid personuppgiftsbehandling som sker för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt

skapande, om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten och informationsfriheten. Det pågår nu en utredning (Dataskyddsutredningen) som har i uppdrag att föreslå hur den svenska lagstiftningen på området bäst anpassas till den nya förordningen (dir. 2016:15). Syftet är att säkerställa att det finns en ändamålsenlig och välbalanserad kompletterande nationell reglering om personuppgiftsbehandling på plats när förordningen börjar tillämpas. Förordningen beskrivs närmare i avsnitt 14.1.3.

Tobaksproduktdirektivet

I maj 2014 trädde det s.k. tobaksproduktdirektivet i kraft (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG).

Tobaksproduktdirektivet ställer upp bestämmelser om tobaksvaror, bl.a. vissa krav på tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter. Detta innefattar bl.a. bestämmelser om utformningen av varningstexter och bilder, s.k. hälsovarningar, på tobaksförpackningar. Hälsovarningarna ska omfatta minst 65 procent av t.ex. ett cigarettpaketets fram- och baksida. I det tidigare märkningsdirektivet om tobaksvaror (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror) var motsvarande krav på täckning 30 respektive 40 procent av cigarettpaketets fram- respektive baksida.

Av tobaksproduktdirektivet framgår att medlemsstaterna under vissa angivna förutsättningar har rätt att behålla eller införa ytterligare krav när det gäller standardiseringen av förpackningen av tobaksvaror om detta är motiverat av folkhälsoskäl. Åtgärder av det slaget ska anmälas till Europeiska kommissionen och flera EU-länder har gjort en sådan anmälan i fråga om s.k. neutrala tobaksförpackningar. I Sverige har frågan väckts om det finns skäl att införa krav på neutrala tobaksförpackningar, se Tobaksdirektivsutredningen i slutbetänkandet *En översyn av tobakslagen – Nya steg mot ett minskat tobaksbruk* (SOU 2016:14).

Medlemsländerna ska ha genomfört direktivet senast under 2016.

AV-direktivet

I maj 2010 trädde det s.k. AV-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster) i kraft.

Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om att medlemsländerna ska säkerställa att tillhandahållandet av audiovisuella medietjänster ska uppfylla vissa krav. Med audiovisuella medietjänster avses både traditionella tv-sändningar och s.k. beställ-tv. Traditionella tv-sändningar definieras i direktivet som en ”audiovisuell tjänst som tillhandahålls av en leverantör av medietjänster för samtidigt tv-tittande enligt en programtablå”. Beställ-tv definieras som en ”audiovisuell medietjänst som tillhandahålls av en leverantör av medietjänster för att ge möjlighet att se program vid en tidpunkt som användaren väljer och på dennes egen begäran utifrån en katalog med program som valts ut av leverantören av medietjänster”.

Bland de krav som ställs upp i direktivet finns en skyldighet att främja europeiska produktioner. Kraven ser dock något olika ut beroende på om det är fråga om traditionell tv eller beställ-tv. När det gäller beställ-tv finns endast krav på att medlemsstaterna ska se till att framställningen av och tillgången till europeiska produktioner främjas. När det å andra sidan gäller traditionell tv innebär kravet att programföretagen ska ägna minst 10 procent av sin sändningstid eller 10 procent av sin programbudget för europeiska produktioner skapade av producenter som är oberoende av programföretagen. Från denna procentdel görs det dock undantag för bl.a. nyheter, sport och reklam.

Europeiska kommissionen har i ett överträdelseärende (nr 2013/2191) ifrågasatt om AV-direktivet har genomförts fullt ut av Sverige bl.a. i fråga om de krav som AV-direktivet ställer på europeiska produktioner i sändningar och på tillhandahållanden genom tråd.

6 Tidigare lagstiftningsarbete

6.1 Inledning

Det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten med detaljerade regler på grundlagsnivå har en lång historia och stark förankring i Sverige. Flera av principerna i dagens tryckfrihetsförordning (TF) och yttrandefrihetsgrundlag (YGL) har sitt ursprung i vår allra första tryckfrihetsförordning från 1766. För att få en förståelse för det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundlagsskyddet redogörs i detta kapitel för TF:s och YGL:s tillkomst och utveckling, från 1766 års tryckfrihetsförordning fram till i dag.

De senaste 20 åren har lagstiftningsarbetet varit inriktat på att anpassa grundlagsskyddet till den snabba teknikutvecklingen. Flera av de frågor som omfattas av vårt uppdrag har sin grund i den tekniska utvecklingen som inneburit att traditionella press-, radio- och tv-tjänster successivt smält samman med internet. Det redogörs i detta kapitel översiktligt för de senaste årens lagstiftningsarbete och då särskilt för Yttrandefrihetskommitténs arbete.

6.2 Historisk tillbakablick

6.2.1 1766 års tryckfrihetsförordning

År 1766 infördes Förordning om skriv- och tryckfriheten, vilket blev Sveriges första tryckfrihetsförordning. Förordningen skulle enligt sin lydelse ge all den fullkomliga trygghet som en grundlag medför och förordningen gavs därför grundlagsstatus. Sverige blev därigenom det första landet i Europa med grundlagsskydd för tryckfriheten.

Före 1766 års tryckfrihetsförordning fanns bestämmelser om att alla boktryckare i riket skulle vara sammanslutna i en boktryckar-

societet under kanslikollegiets uppsikt och ledning. För att starta tryckeriverksamhet krävdes tillstånd och för att trycka och ge ut en skrift krävdes dessutom godkännande av den statligt utsedda censorn. Syftet med dessa regler var att upprätthålla en statlig censur och att tillförsäkra boktryckarna vissa privilegier.

Genom 1766 års tryckfrihetsförordning infördes flera av de principer som ligger till grund för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Förordningen innehöll inte något allmänt censurförbud, men de censurbestämmelser som dittills gällt upphävdes och censursämbetet avskaffades. Principen om att ingripande mot missbruk av tryckfriheten endast får göras i efterhand och offentlighetsprincipen infördes. Undantag gjordes dock för förhandsgranskning av religiösa skrifter. I den nya förordningen infördes vidare en variant av exklusivitetsprincipen, dvs. principen att ingripanden på grund av missbruk av tryckfriheten inte får göras på annat sätt eller i andra fall än som anges i förordningen. Något ensamansvar för tryckfrihetsbrott infördes däremot inte men skrifternas författare ansvarade i första hand. Boktryckaren kunde dock bli ansvarig om denne inte angav författarens namn på titelbladet eller inte kunde ange vem författaren var.

6.2.2 Utvecklingen fram till 1949 års tryckfrihetsförordning

Den starka tryckfriheten som Sverige fick genom 1766 års tryckfrihetsförordning upprätthölls inte särskilt länge. Genom Gustav III:s statskupp 1772 var den första tiden av tryckfrihet förbi och 1774 infördes en ny tryckfrihetsförordning. Under denna tid gjordes en mängd inskränkningar av tryckfriheten och den s.k. indragningsmakten introducerades. Indragningsmakten gav hovkanslern och i sista hand Kungl. Maj:t möjligheter att hindra vidare utgivning av en periodisk skrift, således en betydande inskränkning av tryckfriheten.

Efter mordet på Gustav III 1792 vidtogs ytterligare åtgärder som begränsade tryckfriheten, bl.a. infördes censur för alla politiska skrifter och förbud mot tryckning av allmänna handlingar.

Efter 1809 års statsvälvning intog frågan om tryckfriheten en framträdande plats i lagstiftningsarbetet. I 1809 års regeringsform infördes ett principiellt stadgande som återgav tryckfrihetsförord-

ningen dess grundlagsstatus och 1766 års principer återupplivades. Innehållet i stadgandet finns i dag i redigerat skick i den inledande ändamålsparagrafen i 1 kap. 1 § första stycket TF.

Redan 1812 infördes dock återigen en ny och mer restriktiv tryckfrihetsförordning. Denna innefattade bl.a. en bestämmelse om krav på tillståndsbevis för att ge ut periodisk skrift och indragningsmakten infördes på nytt.

1812 års tryckfrihetsförordning kom att gälla ända fram till att den nu gällande 1949 års TF började tillämpas. Flera ändringar gjordes dock innan dess. Bland annat infördes juryinstitutionen 1815 och 1844 avskaffades indragningsmakten. År 1876 lyftes bestämmelserna om den litterära äganderätten (upphovsrätten) ut ur tryckfrihetsförordningen. En rad förändringar gjordes 1937 bl.a. avseende juryinstitutet och även avseende offentlighetsprincipen, genom att det mesta av sekretessregleringen bröts ut och fördes in i vanlig lag.

Under andra världskriget inskränktes tryckfriheten, bl.a. genom att föråldrade regler om konfiskation började tillämpas igen och att en ny ansvarsordning med ökat ansvar för tryckare infördes. Vidare infördes det ett transportförbud för skrifter vilkas innehåll kunde skada förhållandet till främmande makt. En inskränkning av censurförbudet gjordes också, vilken innebar att riksdagen i vanlig lag kunde föreskriva om förhandsgranskning av tryckta skrifter och om förbud mot införsel av sådana skrifter till Sverige samt mot utgivning av periodisk skrift. Någon sådan lag stiftades dock inte.

6.3 1949 års tryckfrihetsförordning

6.3.1 1944 års tryckfrihetssakkunniga

År 1944 tillsattes en utredning för en fullständig översyn av tryckfrihetslagstiftningen. Utredningen ("1944 års tryckfrihetssakkunniga") kom till som en reaktion på de hårda restriktioner som gällde för medierna under andra världskriget. Utredningen presenterade 1947 betänkandet *Förslag till tryckfrihetsförordning* (SOU 1947:60). En proposition utarbetades på grundval av förslagen (prop. 1948:230) och den nya, nu gällande, TF började tillämpas den 1 januari 1950.

Den nya grundlagen präglades av erfarenheterna från krigsåren och får anses ha inneburit en väsentligt förbättrad systematik och ett mera lättillgängligt regelverk. Inskränkningar som hade gjorts i tryckfriheten under andra världskriget och dessförinnan upphävdes. Den nya TF byggde på grundsatser som hade kommit till uttryck redan i 1766 års tryckfrihetsförordning och som utvecklats under tidens gång, bl.a. exklusivitetsprincipen, censurförbudet samt en särskild brottskatalog och rättegångsordning. Genom 1949 års TF infördes principen om dubbel täckning och meddelarfriheten fick ett direkt grundlagsskydd.

6.3.2 Utvecklingen fram till yttrandefrihetsgrundlagen

Ändrat tillämpningsområde

Efter att TF trätt i kraft 1950 har utvecklingen av skyddet för yttrandefriheten främst rört grundlagsskyddets tillämpningsområde. Det formella skyddet har utvidgats till att omfatta även andra skrifter än sådana som har framställts i tryckpress och till att omfatta nya medier som bl.a. tv och vissa databasöverföringar.

Vad gäller det materiella tillämpningsområdet har detta begränsats vid flera tillfällen genom olika undantagsbestämmelser. Här kan t.ex. nämnas att all tillämpning av grundlagsskyddet har utslutits när det gäller barnpornografiska bilder. Det har även införts flera s.k. delegationsbestämmelser som innebär att en fråga kan regleras i vanlig lag. Så har bl.a. skett avseende marknadsföring i vissa fall och i fråga om kreditupplysningsverksamhet.

Yttrandefrihet i radio och tv samt Massmedieutredningen

År 1966 tillkom särskild lagstiftning för radio och tv, nämligen radiolagen (1966:755) och radioansvarighetslagen (1966:756). Lagarna byggde i väsentliga delar på de tryckfrihetsrättsliga principerna.

Regeringen tillsatte 1970 Massmedieutredningen, en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utreda frågan om en enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier. Utredningen förslog en ny massmediegrundlag som skulle omfatta såväl tryckta skrifter som radio, television och film. Utredningen föreslog även

en särskild domstol för dessa medier, en yttrandefrihetsdomstol. Förslagen kritiserades och ledde inte till ny lagstiftning utan resulterade endast i mindre ändringar i TF. En av ändringarna var den s.k. stencilregeln, vilken innebar att grundlagsskyddet även skulle omfatta skrifter framställda genom t.ex. stencilering under förutsättning att det av skriften framgick vem som hade låtit mångfaldiga den samt var och när det hade skett. Som skäl för utvidgningen anfördes att tryckningen blivit så dyr att det för den enskilde medborgarens rätt att utnyttja grundlagens skydd var av stor betydelse att billigare framställningsmetoder kunde användas (prop. 1975/76:204 s. 90).

6.4 Yttrandefrihetsgrundlagen

6.4.1 Yttrandefrihetsutredningen

År 1977 tillsattes en ny parlamentarisk kommitté, Yttrandefrihetsutredningen, med uppdrag att utreda frågan om en ny yttrandefrihetsgrundlag. I direktiven till utredningen angavs att den nya grundlagsregleringen i princip borde omfatta alla de medier som kunde ha särskild betydelse för den fria åsiktsbildningen i Sverige. Utredningen föreslog i slutbetänkandet *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70) en ny yttrandefrihetsgrundlag som skulle finnas parallellt med TF. Den nya grundlagen skulle omfatta program i eter- eller trådsändningar, ljudupptagningar, upptagningar av rörliga bilder samt sceniska framställningar och utställningar. En förutsättning för att de två sistnämnda skulle omfattas var att det hade utsetts en ansvarig utgivare för verksamheten.

Yttrandefrihetsutredningen förslag genomfördes inte. I stället fortsatte beredningen av frågan om grundlagsskydd för nya medier i Regeringskansliet och först 1990 kunde ett förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag läggas fram (prop. 1990/91:64). Den nya och nu gällande grundlagen trädde i kraft den 1 januari 1992.

6.4.2 YGL:s innehåll

När YGL trädde i kraft omfattades yttranden i ljudradio, television och vissa massmedieföretags databaser, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar. Sceniska framställningar och utställningar lämnades utanför grundlagens tillämpningsområde eftersom regeringen ansåg att det fanns många svagheter med ett sådant system och att värdet för grundlagsskydd för sådana framställningar kunde ifrågasättas.

Den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL infördes och gällde under förutsättning att databasen tillhandahölls allmänheten och att den mottagande inte kunde ändra innehållet i den. För sådana databaser gav regeln grundlagsskydd om verksamheten drevs av en sådan aktör som angavs i bestämmelsen, dvs. en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för framställning av filmer eller ljudupptagningar eller en nyhetsbyrå. Databasregeln innebar att det blev möjligt för massmedieföretag att i yttrandefrihetsrättsligt skyddade former erbjuda allmänheten information också genom andra moderna medier än de som mera direkt liknade de traditionella radio- och tv-sändningarna. I det sammanhanget nämndes bl.a. videotex och andra liknande medier (se prop. 1990/91:64 s. 112). Detta var före internets genombrott men databasregeln omfattar i dag huvudsakligen yttranden på internet (se närmare om databasregelns tillkomst och utveckling i avsnitt 8.3 i detta betänkande).

I samband med att YGL antogs infördes också en regel avseende nya medier i 1 kap. 7 § andra stycket TF, den s.k. bilagereglern. I regeln angavs att om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning som avses i YGL ska programmet, filmen eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften. Det krävs dock att skriftens innehåll återges oförändrat i YGL-mediet och att det där anges hur innehållet har disponerats. Bestämmelsen innebär att ansvaret för innehållet hålls samlat hos den som är ansvarig för skriften även när innehållet offentliggörs i program, filmer eller upptagningar som omfattas av YGL.

Efter tillkomsten av YGL har arbetet med att utreda grundlagsregleringen av yttrandefriheten fortsatt och kommittéer och utredningar har avlöst varandra. Redan 1994 tillsattes Mediekommittén

och därefter Mediegrundlagsutredningen 1999. År 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen som 2008 ombildades till Yttrandefrihetskommittén. Samtliga utredningar har haft det huvudsakliga uppdraget att utreda grundlagsskyddet i förhållande till den tekniska utveckling som skett sedan YGL:s ikraftträdande.

6.5 Utredningar och kommittéer efter YGL

6.5.1 Mediekommittén

Som framgått tillsatte regeringen 1994 en utredning som kom att anta namnet Mediekommittén. Uppdraget var att bl.a. utreda behovet av ett grundlagsskydd för yttrandefriheten i nya medieformer som används för att förmedla yttranden och annan information till allmänheten. I betänkandet *Grundlagsskydd för nya medier* (SOU 1997:49) föreslog kommittén bl.a. att samlingstermen tekniska upptagningar skulle införas i YGL och att särregleringen av ljudupptagningar skulle utgå. Vidare föreslogs att databasregeln skulle utvidgas till att gälla även andra aktörer än massmedieföretag under förutsättning att utgivningsbevis hade sökts och utfärdats för verksamheten. Kommittén övervägde även frågan om en teknikoberoende grundlagsreglering men föreslog i stället förändringar i TF och YGL.

Regeringen föreslog inte heller någon teknikoberoende grundlag och ansåg inte att tiden var mogen för den utvidgning av databasregeln som kommittén föreslagit. Kommitténs förslag i fråga om tekniska upptagningar genomfördes dock. Detta innebar att grundlagens tillämpningsområde vidgades till att omfatta även upptagningar med enbart text eller stillbilder (eller båda), att det klargjordes att grundlagen omfattade upptagningar med olika kombinationer av innehåll och att särbehandlingen av ljudupptagningar upphörde (se prop. 1997/98:43 och bet. 1997/98:KU19).

6.5.2 Medigrundlagsutredningen

Mediegrundlagsutredningen var en parlamentarisk kommitté som tillsattes 1999, med uppdrag att bl.a. närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Kommittén lämnade i januari 2001 betänkandet *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet, Utvidgat grundlagskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet* (SOU 2001:28). Även Mediegrundlagsutredningen kom till slutsatsen att kraven på teknikberoende kunde uppfyllas genom ändringar i den befintliga regleringen, dvs. i TF och YGL.

I enlighet med ett av Mediegrundlagsutredningens förslag utvidgades databasregeln till att även omfatta print on demand-framställningar av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder ur en databas samt viss användning av s.k. push-teknik, dvs. att en databasinhavare som råder över innehållet i databasen sänder meddelanden till mottagarna med innehåll och tidsintervaller som har angetts i förväg (prop. 2001/02:74 och bet. 2002/03:KU8).

Det infördes en möjlighet för andra än sådana massmedieföretag som nämns i databasregeln att få grundlagsskydd för databasverksamhet genom ansökan om utgivningsbevis. Ett tillägg gjordes även i 1 kap. 6 § första stycket YGL för att klargöra att direktsändningar via internet och uppspelningar via internet som startar på tider som sändaren bestämmer omfattas av regeln och alltså inte faller under databasregeln (den s.k. webbsändningsregeln). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2003.

6.5.3 Tryck- och yttrandefrihetsberedningen

I april 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen, en stående beredning som gavs uppdraget att bl.a. följa teknikutvecklingen och föreslå förändringar av TF och YGL. Beredningen skulle bl.a. överväga frågan om det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen i längden var möjligt att behålla en teknikberoende grundlagsreglering och om det på sikt fanns anledning att slå ihop TF och YGL till en enda grundlag.

Beredningen lämnade i december 2004 ett delbetänkande *Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2004:114) som främst handlade om internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen och

målhandläggningsfrågor. I betänkandet lämnades också förslag till justering av webbsändningsregelns lydelse. Förslaget syftade i den delen till att klargöra att det som faller in under regeln är tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar, som består av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer. Vidare skulle klargöras att bl.a. omodererade s.k. chatsidor faller utanför databasregeln. Skälet till det sistnämnda var att det inte ansågs rimligt att ensamansvaret skulle gälla för innehåll som den ansvarige inte kunde påverka. Förslagen ledde inte till lagstiftning.

Beredningen lämnade i november 2006 även debattbetänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96). Genom betänkandet ville beredningen främst ge underlag för en bred diskussion om ett teknikoberoende grundlagsskydd och några konkreta förslag till lagändringar lämnades inte.

6.5.4 Yttrandefrihetskommittén

I maj 2008 ombildades Tryck- och yttrandefrihetsberedningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté som antog namnet Yttrandefrihetskommittén.

Yttrandefrihetskommitténs direktiv omfattade ett stort antal frågor där huvuduppgiften var att försöka hitta en ny teknikoberoende regleringsmodell, inom ramen för de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Om kommittén skulle komma fram till att det inte var möjligt att hitta en ny teknikoberoende regleringsmodell som gav ett tillräckligt starkt skydd var uppdraget att göra en allmän översyn av TF och YGL. Syftet med denna översyn skulle vara att göra de båda grundlagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt.

Kommittén hade även i uppdrag att bl.a. utreda om skyddet för enskildas integritet och privatliv borde stärkas inom det grundlagsskyddade området samt att överväga om möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsreglerade området borde utökas.

Yttrandefrihetskommittén presenterade två delbetänkanden; *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14) och *Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihets-*

*kommittén presenterar tre modeller (SOU 2010:68). Yttrandefrihetskommittén presenterade 2012 sitt slutbetänkande *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55).*

Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor

Det första delbetänkandet (SOU 2009:14) låg till grund för regeringens proposition 2009/10:81 och ledde fram till ett antal ändringar av grundlagarna som trädde i kraft den 1 januari 2011. Dessa ändringar innebar bl.a. att grundlagsskyddet i YGL utvidgades till att omfatta s.k. digital bio och annan offentlig uppspelning ur databaser, att det gavs möjlighet att i lag ställa krav på viss anpassning av tv-sändningar i tråd till personer med funktionsnedsättning samt en utvidgning av undantaget från censur så att det blev tillåtet med granskning och godkännande i förväg av rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i den nya regeln. Ändringarna innebar även en förstärkning av meddelarskyddet, bl.a. genom att det s.k. repressalieförbudet uttryckligen straffsanktionerades i grundlagarna. Vidare gjordes det ytterligare förtydliganden i lagtexten i YGL när det gäller relationen mellan databasregeln (1 kap. 9 §) och webbsändningsregeln (1 kap. 6 § första stycket andra meningen).

Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller

Det andra delbetänkandet var utformat som ett debattbetänkande som syftade till att stimulera diskussionen om hur ett eventuellt alternativ till den nuvarande grundlagsregleringen med TF och YGL skulle kunna utformas. Tre möjliga regleringsmodeller för en ny yttrandefrihetsgrundlag presenterades. Dessa benämndes ansvarsmodellen, verksamhetsmodellen och ändamålsmodellen. Samtliga modeller byggde på att yttrandet förekom i ett massmedium för att grundlagsskydd skulle kunna uppkomma.

Ansvarsmodellen förutsatte att någon tydligt trädde fram och tog ansvar för yttrandet. Det kunde ske antingen genom att det

fanns ett utgivningsbevis för massmediet eller att ansvarsuppgifter sattes ut.

Verksamhetsmodellen gav ett automatiskt grundlagsskydd åt den vars verksamhet huvudsakligen bestod i att på yrkesmässiga grunder framställa eller sprida massmedier. Andra kunde få grundlagsskydd för sina massmedier genom att ange ansvarsuppgifter på massmediet.

Ändamålsmodellen tog i stället sikte på ändamålet med ett yttrande. Skyddet gällde för yttranden med ett opinionsbildande, journalistiskt, litterärt eller konstnärligt ändamål.

I den efterföljande debatten och under remissbehandlingen fick modellerna skiftande omdömen. Ansvarsmodellen fick störst gillande men ansågs också ha tydliga brister. Kommittén valde att inrikta sitt fortsatta arbete på att ur de tre modellerna ta fram ett alternativ som skulle kunna ställas mot de två gällande grundlagarna på området. Den modell som kommittén tog fram hade arbetsnamnet Ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL).

Ambitionen med NYGL var att göra regleringen av yttrandefriheten så teknikoberoende som möjligt. En grundförutsättning för att få grundlagsskydd enligt NYGL var att yttrandet framfördes i ett massmedium. Med massmedier avsågs ”medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten”. Till skillnad från den dåvarande regleringen knöts därmed inte tillämpningsområdet till vissa angivna massmedier eller tekniker för framställning eller distribution av medier eller yttranden.

Enligt NYGL skulle grundlagen bli automatiskt tillämplig på massmedier som ges ut av ett massmedieföretag. Med massmedieföretag avsågs sammanslutningar och enskilda vilkas huvudsakliga verksamhet bestod i att på yrkesmässiga grunder ge ut massmedier. Andra aktörer skulle ha möjlighet att få grundlagsskydd om de hade utgivningsbevis eller om massmediet försågs med s.k. ansvarsuppgifter.

NYGL innehöll olika undantag från grundlagsskyddet och en nyhet var att det i vissa fall gjordes undantag för behandling av personuppgifter i massmedier. Undantaget avsåg behandling av personuppgifter i andra syften än de som angavs i NYGL:s ändamålsbestämmelser. Detta gällde enbart massmedier som gavs ut av andra än massmedieföretagen och syftet var att undvika konflikter med EU:s dataskyddsdirektiv.

NYGL innehöll även en generell preskriptionstid för väckande av allmänt åtal på sex månader från publiceringen av yttrandet.

En översyn av tryck- och yttrandefriheten

I augusti 2012 lämnade Yttrandefrihetskommittén sitt slutbetänkande i vilket kommittén inte föreslog någon ny yttrandefrihetsgrundlag. Enligt kommittén var det stora problemet med NYGL avgränsningen av tillämpningsområdet. Det gjordes bedömningen att oklarheterna skulle bli större med NYGL än med det rådande systemet. Kommittén kom därför fram till att yttrandefriheten bäst stärktes och utvecklades genom att TF och YGL förbättrades. Ordföranden reserverade sig dock mot kommitténs bedömning och presenterade ett förslag till en ny mer teknikoberoende grundlag.

Kommittén föreslog i betänkandet bl.a. redaktionella och språkliga förändringar av TF och YGL i syfte att göra dem så tydliga och lättillämpade som möjligt. I vissa fall föreslogs att bestämmelser skulle flyttas från grundlagarna till vanlig lag. För att göra YGL mer lättillgänglig ersattes de omfattande hänvisningarna till TF med motsvarande lagtext i YGL.

Förslag till materiella förändringar

Yttrandefrihetskommittén föreslog flera ändringar som rörde det materiella innehållet i grundlagsregleringen. Nedan redogörs kortfattat för några av dessa.

I databasregeln i 1 kap. 9 § YGL föreslogs ändringar när det gäller möjligheterna för andra än den som driver verksamheten att påverka innehållet i en databas. Kommittén föreslog att det i lagtexten ska framgå att grundlagsskyddet inte påverkas av sådana uppdateringar så länge de görs på uppdrag av den som driver verksamheten. När det gäller s.k. omodererade användarkommentarer anförde Yttrandefrihetskommittén att lagtexten kunde uppfattas som att grundlagsskyddet för hela databasen faller bort om någon del av den kan påverkas av någon annan än den som driver verksamheten. Kommittén föreslog därför en uttrycklig bestäm-

melse om att grundlagen inte ska gälla för just de delar av databasen som kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten.

Kommittén ansåg att det fanns ett behov av särskilt grundlagskydd för tidningsföretagens arkivdatabaser och att ansvaret för dessa borde hållas samman med ansvaret för den periodiska skriften. En ny bestämmelse i TF föreslogs därför med innebörden att den som ansvarar för den ursprungliga publiceringen i den periodiska skriften ska bära ansvaret för tillhandahållandet i arkivdatabasen. Förändringen skulle innebära att preskriptionstiden för sådana publiceringar i arkivdatabaser räknas från tidpunkten för utgivningen av den periodiska skriften och att preskription vad gäller allmänt åtal därför skulle inträda sex månader efter utgivningen av den periodiska skriften. Kommittén övervägde även att införa en möjlighet för domstol att besluta att visst innehåll i sådana databaser skulle kunna tas bort men bedömde att det inte fanns behov av en sådan regel.

Enligt kommitténs förslag skulle bilageregeln ändras så att den enbart skulle avse taltidningar, något som var i enlighet med det ursprungliga syftet med regeln. Tillämpningsområdet utvidgades till att omfatta tillhandahållanden genom databaser. Preskriptionstiden skulle enligt förslaget beräknas från den tidpunkt då den periodiska skriften gavs ut.

Det föreslogs att en ny s.k. delegationsbestämmelse skulle införas i TF och YGL i fråga om krav på att införa och på visst sätt utforma varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation som förekommer i medier som omfattas av grundlagarna. En förutsättning var att informationen inte var av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Förslaget innebar att grundlagarna inte skulle utgöra hinder mot att i lag meddela bestämmelser om sådan information.

Kommittén föreslog också att en ny bestämmelse om internationellt rättsligt bistånd skulle införas i TF och YGL. Bestämelsen innebar att sådant bistånd skulle få lämnas avseende åtgärder som är tillåtna enligt grundlagarna. En förutsättning var att åtgärden riktade sig mot en person som utpekats som ansvarig enligt TF och YGL. Ett krav på dubbel straffbarhet föreslogs i den meningen att motsvarande gärning skulle ha varit straffbelagd enligt svensk tryck- och yttrandefrihetsrätt.

Förslag lämnades också om att kravet på särskilda skäl för att väcka allmänt åtal för förtal och förolämpning skulle tas bort, vilket skulle medföra att allmän åklagare och Justitiekanslern i fler fall kunde väcka åtal om enskilda har utsatts för förtal. Det föreslogs också att målsäganden ska kunna slippa att betala rättegångskostnader i tryck- och yttrandefrihetsmål, även om han eller hon förlorar målet.

Resultat av Yttrandefrihetskommitténs förslag

Yttrandefrihetskommitténs förslag har genomförts endast till viss del. De lagändringar som har införts har avsett att kravet i 5 kap. 5 § andra stycket brottsbalken på särskilda skäl för att väcka allmänt åtal för förtal och förolämpning har tagits bort. Det har vidare införts en möjlighet för målsäganden enligt 10 kap. 4 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) att slippa betala motparts rättegångskostnader även om han eller hon förlorar målet. I grundlagarna har det geografiska tillämpningsområdet inskränkts något i fråga om skrifter och tekniska upptagningar som skickas från Sverige till mottagare i utlandet (1 kap. 6 § andra stycket TF och 1 kap. 10 § andra stycket YGL). Vidare har det klargjorts att det s.k. korrespondentskyddet endast gäller för meddelanden som lämnas eller anskaffas här i Sverige (13 kap. 6 § andra stycket TF och 10 kap. 2 § YGL).

När det gäller yrkesmässig kreditupplysningsverksamhet har det gjorts förtydliganden i 1 kap. 9 § 4 TF rörande utrymmet att i vanlig lag reglera bl.a. frågor om krav på berättigat behov för den som beställer kreditupplysning.

III

SPRÅK OCH STRUKTUR
I TF och YGL

7 En översyn av språk och struktur i TF och YGL

7.1 Bakgrund

Det anförs ibland att det finns olika tillämpningsproblem med den nuvarande tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Det framhålls då bl.a. att grundlagarna har en komplicerad och svårtillgänglig utformning, att det i vissa avseenden kan vara svårt att avgöra när grundlagsskyddet är tillämpligt och att det råder flera oklarheter om den närmare innebörden av den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL som avser grundlagsskyddet för webbplatser. Frågor av det slaget berördes bl.a. av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i delbetänkandet *Ett nytt skydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96 Del 1 s. 163 f.) och Yttrandefrihetskommittén i slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55 Del 1 s. 221 f.).

Problemen anses inte enbart bero på att den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen är relativt komplicerad i sak. Det har även framhållits att utformningen av TF och YGL är lagtekniskt komplicerad i olika avseenden och att en översyn av språket och strukturen i grundlagarna behöver genomföras. Detta har då antagits kunna underlätta förståelsen och tillämpningen av grundlagarna. Det ingår mot denna bakgrund i vårt uppdrag att genomföra en sådan översyn.

7.1.1 Utformningen av TF

Allmänt

TF är en grundlag som antogs 1949. Den har ändrats vid ett stort antal tillfällen men ändå behållit samma grundläggande struktur som när den antogs.

Författningsspråket bygger i långa stycken på den standard som tillämpades vid införandet och skiljer sig tydligt från de riktlinjer som brukar tillämpas vid modern lagstiftning. Vissa av bestämmelserna har sitt ursprung i ännu äldre lagstiftningsprodukter vilket i en del fall bidrar till att stilen i grundlagen kan upplevas som ålderdomlig och högtidlig. I det sammanhanget bör främst nämnas den grundläggande beskrivningen av tryckfrihetens innebörd och syfte i 1 kap. 1 § första och andra styckena TF och den praktiskt viktiga s.k. instruktionen i 4 § i kapitlet. Båda bestämmelserna har hämtats nästan ordagrant från 1809 års regeringsform och 1810 års tryckfrihetsförordning. Bakgrunden till dessa s.k. portalstadganden, deras innehåll och de mindre ändringar som under tidens gång gjorts i bestämmelsernas lydelse redovisas utförligt i nästa avsnitt.

Regleringen i TF är mycket detaljerad för att ligga på grundlagsnivå. Paragrafrubriker saknas och de enskilda paragraferna och styckena är ofta långa. Punktuppställningar eller liknande stöd för läsaren förekommer relativt sällan.

TF innehåller stadganden av olika karaktär. Själva kärnan i regleringen består av dels bestämmelser som ringar in grundlagens tillämpningsområde, dels regler av utpräglad fri- och rättighetskaraktär som i första hand lägger fast medborgarnas rätt att framställa och sprida yttranden genom tryckta skrifter. I grundlagen finns det emellertid även ett stort antal regler av ordningskaraktär som innebär klara inskränkningar i tryckfriheten. De här bestämmelserna kan bl.a. sägas avse att skapa en ordning som gör det förhållandevis enkelt att avgöra vem som ansvarar för ett grundlagsskyddat yttrande. TF innehåller även ett stort antal bestämmelser av utpräglad straff- och processrättslig natur. Dessa motsvarar den typ av bestämmelser som utanför det grundlagsskyddade området förekommer i brottsbalken och rättegångsbalken.

Den ordning som läggs fast i TF anses sammantaget främja tryckfriheten, bl.a. eftersom den tydligt begränsar kretsen av per-

soner som kan hållas ansvariga för innehållet i en tryckt skrift (jfr grundprinciperna om meddelarfrihet och ensamansvar).

Vid en genomgång av de olika kapitlen i TF kan följande noteras.

Bilden är inte helt renodlad men bestämmelserna i de inledande kapitlen i TF (1–3 kap.) är i första hand inriktade på att bestämma grundlagens tillämpningsområde och att klargöra de rättigheter som tillkommer den enskilde. De tre följande kapitlen (4–6 kap.) ger bl.a. uttryck för den s.k. etableringsfriheten (främst 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 §) men innebär även att det ställs upp olika krav på den som framställer, ger ut eller sprider tryckta skrifter. Bestämmelserna är av ordningskaraktär och bidrar till att det särskilda ansvarssystemet fungerar. I 7–12 kap. behandlas frågor om tryckfrihetsbrott, vem som ansvarar straff- och skadeståndsrättsligt, tillsyn och åtal, juryprövningen och andra frågor som har att göra med ingripanden mot tryckta skrifter.

Särskilt om de s.k. portalstadgandena

Med portalstadgandena i TF avses här bestämmelserna i 1 kap. 1 § första och andra styckena samt 1 kap. 4 § TF. Andra stadganden som finns i 1 kap. TF är också av helt grundläggande betydelse. Det gäller inte minst 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena om meddelarfrihet och anskaffarfrihet. De bestämmelserna har dock inte samma historiska rötter och präglas inte av fasta och sedan lång tid använda uttrycksätt som de stadganden som här har betecknats som portalstadganden. De behandlas därför inte i det följande. Detsamma gäller bestämmelserna i 1 kap. 1 § och 5 § YGL, som i något moderniserad form motsvarar portalstadgandena i TF.

Portalstadgandena kan sägas bära vidare det idégoods som ytterst går tillbaka på 1766 års tryckfrihetsförordning. Den lagstiftningsprodukten brukar anses vara världens första tryckfrihetsreglering som proklamerats som grundlag.

Den utformning och den ordalydelse som dessa stadganden i dag har kan direkt härledas till de stora konstitutionella förändringar som ägde rum med 1809 års regeringsform och 1810 års tryckfrihetsförordning. Då lades tryckfrihetens principer fast på ett tydligt sätt i regeringsformen och där stadgades också att den närmare regleringen av tryckfriheten skulle ske i grundlag. 1810 års

tryckfrihetsförordning ersattes snart av 1812 års tryckfrihetsförordning som i de här avseendena endast medförde marginella språkliga förändringar.

Trots att det bara gick två år mellan 1810 års och 1812 års tryckfrihetsförordning finns det en ideologisk skillnad mellan dem. Medan 1810 års tryckfrihetsförordning står i tydlig förbindelse med de reformidéer som föregick och präglade 1809 års händelser så står 1812 års tryckfrihetsförordning i förbindelse med en ny situation – med den dåvarande tronföljaren Karl Johans inträde och ett nytt utrikespolitiskt läge. Med 1812 års tryckfrihetsförordning – som tillkom utan att regeringsformens krav på formerna för grundlagsändringar hade följts – infördes indragningsmakten. Det finns anledning att understryka att det är 1809 års regeringsform och 1810 års tryckfrihetsförordning som huvudsakligen bär det viktiga idégodset snarare än 1812 års tryckfrihetsförordning. Dock bör nämnas att juryinstitutionen infördes några år senare, 1815. (Hirschfeldt, Den återerövrade tryckfriheten 1809 – något att bry sig om i dag? i *Maktbalans och kontrollmakt – 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*, 2009, s. 373 f. Jfr Hirschfeldt, *Två portalstadganden i tryckfrihetsförordningen – Hur skapades de?* i *Festskrift till Hans Ragnemalm*, 2005).

De grundläggande principer som återfinns i portalstadgandena har sedan kommit att bestå. De har med i huvudsak bevarat uttrycksätt och sakinnehåll, på förslag av 1944 års tryckfrihetssakkunniga, förts vidare in i nu gällande 1949 års TF (*Förslag till tryckfrihetsförordning*, SOU 1947:60 s. 45 f.). Här ska bakgrunden till och innehållet i dessa bestämmelser, liksom hur de genomgått endast små förändringar, redovisas närmare. De motsvarande moderna stadgandena i YGL tas inte upp här.

1 kap. 1 § första stycket TF

Den i dag gällande lydelsen av bestämmelsen är:

Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan några av myndighet eller annat allmänt organ i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna straffas därför, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, givet att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

Genom 85 och 86 §§ i 1809 års regeringsform fördes tryckfriheten in som en central del i den nya konstitutionella regleringen. I stadgandet i 85 § återställdes 1766 års princip, nämligen att tryckfrihetsförordningen ska vara en grundlag. Regeringsformens materiella stadgande om tryckfriheten togs in i dess 86 § där första meningen löd:

Med tryckfrihet förstås varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter; att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider emot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning.

Denna bestämmelse lyftes sedan nästan ordagrant, med endast tre redaktionella förändringar, alltså in i 1949 års TF som det här ovan återgivna 1 kap. 1 § första stycket. Det är tydligt att dessa förändringar inte rör det egentliga idéinnehållet utan endast är av formell eller språklig natur.

Som en särskild omständighet kan nämnas att 86 § i 1809 års regeringsform inte ändrades när indragningsmakten infördes i 1812 års tryckfrihetsförordning. Då förde riksdagen i ingressen till tryckfrihetsförordningen in texten från 86 § regeringsformen med ett visst avgörande tillägg: "... utan några av den offentliga makten i förväg lagda *av tryckfrihetsförordningen ej föreskrivna* (kurs. här) hinder". Man förbisåg då att hela denna nya ordning i tryckfrihetsförordningen därmed kom att stå i strid med den kvarstående bestämmelsen i 86 § regeringsformen. Denna diskrepans kom att bestå till 1941 då detta tillägg också kom att föras in i 86 § regeringsformen, då för att möjliggöra en censurlag under beredskaps-tid. Någon sådan lagstiftning kom dock aldrig att sättas i kraft. Vid fredsslutet 1945 ströks tillägget ur 86 § regeringsformen och dess ursprungliga lydelse återställdes där och i 1949 års TF.

1 kap. 1 § andra stycket TF

Den i dag gällande lydelsen av bestämmelsen är:

I överensstämmelse med de i första stycket angivna grunderna för en allmän tryckfrihet och till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som äro i denna förordning med-

delade till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst.

Denna bestämmelse har en koppling redan till 1766 års tryckfrihetsförordning där det i ingressen angavs att ett syfte med tryckfrihetsförordningen är att möjliggöra ”oberoende inbördes upplysning (för allmänheten) uti varjehanda nyttiga ämnen”. Här finns också den direkta kopplingen till den 1766 införda offentlighetsprincipen och dess syfte. I konstitutionsutskottets memorial 1809 till en ny tryckfrihetsförordning (det som blev 1810 års tryckfrihetsförordning) anfördes att det varit angeläget att bereda en allmän upplysning och att dana en rektifierad (korrigerad eller tillrättalagd) opinion, berättigad och skicklig att offentligen granska och bedöma nationens stora angelägenheter och att det enda medlet som fanns härtill var tankens lagliga yttrandefrihet i skrift och tryck.

Utskottet föreslog också en ingress till den nya tryckfrihetsförordningen. I förslaget citerades 86 § i 1809 års regeringsform och angavs som grunden för tryckfriheten. Till detta lade utskottet en förklaring om rätten att, med iakttagande av föreskrifterna mot tryckfrihetens missbruk, för var och en att fritt och öppet uttrycka sina tankar och meddela sig i alla ämnen, i vad skrivart som helst, och oavsett vad föremålet skulle vara.

Den ingress till 2 § i 1810 års tryckfrihetsförordning som antogs hade följande lydelse.

I överensstämmelse med här ovan för en allmän och lagbunden tryckfrihet lagda grunder, skall det, under de nedanför [i brottskatalogen i 3 §] stadgade förbehåll, stå varje författare fritt, att över allt vad som är eller kan bli föremål för mänsklig kunskap, genom tryck kungöra sina tankar.

Tillsammans med det nyss nämnda uttalandet i memorialet om angelägenheten att bereda en allmän upplysning bildar detta den andra av de tre formuleringarna från 1809–1810 som fortfarande ger en ram för svensk tryck- och offentlighetsrätt. Texten kompletterades 1949 med att uttrycket ”till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning” lades till. Hela formuleringen togs då in direkt i lagtexten som ett andra stycke i 1 kap. 1 § i nu gällande TF. Därmed kunde den också läggas till grund för de ändamålstolkningar som preciserat gränsen för TF:s och senare även

YGL:s exklusiva tillämpningsområden. Av betydelse är härvid att tryckfrihetens politiska funktion särskilt betonades av de tryckfrihetssakkunniga som 1944 lade fram det betänkande som ligger bakom 1949 års TF (SOU 1947:60 s. 45 f.).

Här finns med uttrycket ”till säkerställande av ett fritt mening-utbyte och en allmän upplysning” den uttryckliga kopplingen också till syftet med offentlighetsprincipen som den anges i 2 kap. 1 § TF i nu från 1976 gällande lydelse ”Till främjande av ett fritt mening-utbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar.”

1 kap. 4 § första stycket TF

Den i dag gällande lydelsen av bestämmelsen är:

Envar, vilken blivit förtrott att döma över missbruk av tryckfriheten eller eljest vaka över denna förordnings efterlevnad, bör därvid städe hava i åtanke att tryckfriheten utgör grundval för ett fritt samhällsskick, alltid fästa sin uppmärksamhet mera på ämnets och tankens än på uttryckets lagstridighet, på syftet än på framställningssättet, samt i tvivelsmål hellre fria än fälla.

Också denna bestämmelse har sin utgångspunkt i de reformidéer som präglade arbetet med att återställa tryckfriheten 1809–1810.

Som ett viktigt instrument för att begränsa utrymmet för en alltför hård rättstillämpning i domstolarna eller i värsta fall ett tryckfrihetsfientligt godtycke förde man i 1810 års tryckfrihetsförordning in en s.k. instruktion. Det gjordes i en ingress till den omfattande 3 § som i tretton moment innehöll förordningens brottskatalog. Instruktionen bör ses som en av denna grundlags kärnpunkter och den belyser väl tryckfrihetens allmänna innebörd.

Texten i 1810 års tryckfrihetsförordning fick följande lydelse.

Under de förutsatta villkor, att vid prövningen av en skrift eller ansvaret för densamma, domaren alltid, i fall, som tvetydiga synas, skall hellre fria än fälla och, där frågan är om ämnets mera än om uttryckens lagstridighet, hellre fästa sin uppmärksamhet på skriftens klara åsyftning än på utföringssättet, alltid utan rättighet, att, i vilket fall som helst, draga obestämda slutföljder av uttrycken, skola såsom missbruk av tryckfriheten anses: [*här följer brottskatalogen*]

I 1812 års tryckfrihetsförordning fick stadgandet följande lydelse.

Under de förutsatta villkor, att, vid prövningen av en skrift eller ansvaret för densamma, de, på vilka en sådan prövning ankomma kan, i fall, som tvetydiga synas, hellre fria än fälla, alltid mera må fästa sin uppmärksamhet på ämnets och tankens, än på uttryckets lagstridighet, på skriftens åsyftning, än på framställningssättet, och alltid utan rättighet att, i vilket fall som helst, draga obestämda slutföljder av uttrycken, skola såsom missbruk av tryckfriheten anses: [*här följer brottskatalogen*]

I 1812 års tryckfrihetsförordning gjorde riksdagen alltså några rätt subtila förändringar av denna text. Bestämmelsen vidgades från att vara ett åliggande för domaren till att avse en rekommendation till ”de, på vilka en sådan prövning ankomma”. Därmed kom den också att rikta sig till regeringen och Justitiekanslern. Det är den sakliga innebörden av stadgandet än i dag.

Bestämmelsen i instruktionen är ålderdomligt formulerad och kan framstå som svårbegriplig. Det gäller särskilt ledet att mera ha uppmärksamhet på ”ämnets och tankens, än uttryckets lagstridighet”. Att detta uttryck infördes kan ses som en särskild omtanke om framställningssätten satir och parodi som var mycket betydelsefulla när bestämmelsen utarbetades och som även i dag naturligtvis har ett starkt skyddsvärde (Hirschfeldt, *Den återerövrade tryckfriheten 1809 – något att bry sig om i dag?* i *Maktbalans och kontrollmakt – 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv*, s. 393 f., 401 f. och 404 f.)

Bestämmelsen är fortfarande en reell rättsregel. Den åberopas inte sällan i dagens rättstillämpning uttryckligen i Justitiekanslerns beslut och i domstolarnas domskäl.

7.1.2 Utformningen av YGL

YGL trädde i kraft 1992. Även denna grundlag har ändrats flera gånger. Bland ändringarna kan särskilt framhållas de utvidgningar av tillämpningsområdet som infördes 1999 (begreppet tekniska upptagningar infördes), 2003 (ett frivilligt skydd för databasverksamhet tillkom och grundlagsskydd för print on demand och s.k. pushtjänster infördes) och 2011 (grundlagsskydd för s.k. digital bio lades till).

Det anses att TF bildar mönster för YGL och i många fall är vägledande för hur denna bör förstås och tillämpas (se bl.a. Wennberg m.fl., *Yttrandefrihetsgrundlagen*, 3 uppl., s. 12).

I YGL är författningsspråket i fråga om ordval och meningsuppbyggnad överlag modernare än i TF. Det brukar däremot framhållas att det finns brister i den allmänna uppbyggnaden av YGL som lagstiftningsprodukt. Paragraferna är ofta långa och svårlästa med frekventa hänvisningar till TF. Därtill kommer att lagtexten till stora delar utgår från ett antal teknikbundna begrepp vilkas innebörd i vissa fall är oklar eller har en betydelse som är främmande för vanligt språkbruk. I det sammanhanget kan bl.a. nämnas begrepp som elektromagnetiska vågor, tekniska upptagningar, radioprogram, tråd, redaktion samt överföringar och tillhandahållanden.

I centrala delar bygger grundlagen på en lagstiftningsteknik som innebär att det görs hänvisningar till motsvarande bestämmelser i TF. Sådana hänvisningar förekommer bl.a. i fråga om vilka gärningar som utgör yttrandefrihetsbrott och när det gäller bestämmelser om tillsyn, åtal, tvångsmedel och rättegång.

Den grundläggande strukturen i YGL liknar den i TF. Där finns bestämmelser som syftar till att lägga fast grundlagens tillämpningsområde, stadganden av utpräglad fri- och rättighetskaraktär, regler som syftar till att upprätthålla en viss ordning i systemet samt bestämmelser av mer utpräglad straff- och processrättslig natur.

7.1.3 Yttrandefrihetskommitténs förslag

Yttrandefrihetskommittén drog i sitt slutbetänkande slutsatsen att det inte var möjligt att hitta en ny teknikberoende regleringsmodell som gav ett tillräckligt starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55 Del 1 s. 290 f.). I enlighet med uppdraget i direktiven genomfördes i stället en allmän översyn av TF och YGL. Syftet var framför allt att göra de båda grundlagarna så tydliga och lättillämpade som möjligt. Inom ramen för det arbetet lämnade kommittén bl.a. förslag som tog sikte på språket och strukturen i TF och YGL.

Yttrandefrihetskommittén ansåg att det fanns brister i strukturen och språket och att dessa förstärktes av att den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen i sak var ett relativt detaljerat

och komplicerat system. Bedömningen var att det fanns en stor potential att förbättra den strukturella och språkliga utformningen av TF och YGL samt att det var angeläget att förändringar av det slaget genomfördes.

Yttrandefrihetkommittén föreslog att paragrafrubriker infördes genomgående i TF och YGL. Lagtexten anpassades till ett mer modernt lagspråk och gavs en könsneutral utformning. Vidare skulle strukturen i YGL ändras i vissa avseenden, bl.a. så att den grundlagen i huvudsak kunde läsas självständigt och inte längre bygga på omfattande hänvisningar till TF.

I några fall angavs att bestämmelser från grundlagarna skulle flyttas till vanlig lag, i första hand till lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen). Det lämnades dock inget förslag på hur bestämmelserna på lagnivå skulle utformas. Yttrandefrihetkommittén anförde följande i frågan om att flytta ned bestämmelser.

Vi föreslår inte någon omfattande förändring av hur bestämmelserna på tryck- och yttrandefrihetsområdet fördelas mellan grundlagarna och vanlig lag. Någon långtgående omflyttning av bestämmelser från TF och YGL till t.ex. tillämpningslagen genomförs inte eftersom vi bedömer att detta skulle påverka den allmänna skyddsnivån på ett sätt som inte är önskvärt. Även efter översynen kommer således TF och YGL att utgöra en detaljerad reglering av tryck- och yttrandefriheten på grundlagsnivå.

I vissa fall har vi dock ansett det möjligt att flytta bestämmelser från grundlagarna till lagnivå, normalt till tillämpningslagen. Här kan t.ex. nämnas att en del detaljbestämmelser om utgivning av periodisk skrift i 5 kap. TF har placerats i lag. Liknande åtgärder har vidtagits i fråga om en del av regleringen rörande jurysystemet i 12 kap. TF (se 9 kap. YGL). Förändringarna i jurysystemet berörs särskilt i kap. 14 (Rättegångsbestämmelserna – en översyn).

Flertalet av de remissinstanser som uttalade sig i dessa frågor var positiva till en modernisering av TF och YGL. Flera reserverade sig dock för att man inte hade hunnit gå igenom förslaget i detalj och påtalade att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste se till att de språkliga förändringarna inte medförde oförutsedda materiella konsekvenser som riskerade att försvaga grundlagsskyddet.

Justitiekanslern varnade för risken att förenklingen av lagarna kunde medföra betydelseförskjutningar som kan få effekter som inte är möjliga att förutse och påtalade att en mycket noggrann

genomgång av författningstexterna måste göras så att olika felaktigheter utmönstras.

Riksdagens ombudsmän (JO) ansåg att nackdelarna med en modernisering av TF i nuläget övervägde fördelarna, bl.a. på grund av de oklarheter som en sådan förändring kan medföra och förlusten av sambandet med de grundläggande principernas ursprung.

7.2 Överväganden

Vårt förslag: I syfte att göra TF och YGL så tydliga och lättillämpade som möjligt görs det en översyn av strukturen och språket. Lagtexten anpassas till det lagspråk som används i dag och ges en könsneutral utformning. Anpassningen avser även de s.k. portalstadgandena i TF och YGL. Översynen innebär att viss ny terminologi införs i grundlagarna. I YGL införs, för att beteckna innehållet i de olika medieformerna, termen ”program” i stället för ”radioprogram”. I TF får ”juryledamot” ersätta ”juryman”. Det anges genomgående i TF och YGL att skyddet riktar sig till ”var och en” och inte, som enligt dagens ordning, till svenska medborgare. Det görs en anpassning av reglerna om tystnadsplikt i 2 kap. YGL i syfte att regleringen ska vara densamma i de båda grundlagarna. Vissa bestämmelser i 5 kap. TF om utgivningsbevis flyttas till vanlig lag.

7.2.1 En översyn av språk och struktur

TF och YGL blir lättare att tillämpa

Vi har gjort en språklig och strukturell översyn av TF och YGL i syfte att göra dessa så tydliga och lättillämpade som möjligt. En viktig utgångspunkt för arbetet har varit att översynen ska ske inom ramen för den regleringsmodell för tryck- och yttrandefriheten som TF och YGL utgör. Översynen ändrar inte det förhållandet att det rör sig om en detaljerad reglering på grundlagsnivå och att tillämpningsområdet bestäms med utgångspunkt i vissa tekniskt inriktade begrepp. De förändringar som föreslås i den här delen är av formell natur och medför inte att innehållet i de olika bestämmelserna ändras i sak.

Vidare har vårt arbete med språket och strukturen i TF och YGL skett med utgångspunkten att regleringen i de två grundlagarna ska betraktas som en helhet. En ambition har därför varit att undvika omotiverade skillnader mellan dem. I jämförelse med den nuvarande regleringen innebär vårt förslag därför större enhetlighet i fråga om olika språkliga formuleringar och lagtekniska lösningar.

Den strukturella översynen innebär bl.a. att ett kapitel har tillkommit i YGL genom att det nuvarande 7 kap. (Om tillsyn, åtal och särskilda tvångsmedel) har delats upp i två kapitel. Vidare innebär översynen att längre paragrafer har delats upp i flera. I en del fall har bestämmelser flyttats till andra ställen i TF eller YGL där de bedöms passa bättre in systematiskt. En sådan förändring som kan nämnas särskilt är 1 kap. i TF respektive YGL. Ordningen på bestämmelserna har ändrats så att de paragrafer som avser grundlagens tillämpningsområde placeras tidigare i respektive kapitel. Enligt vårt förslag läggs dessa direkt efter den inledande s.k. portalparagrafen i den aktuella grundlagen. Förändringar av det här slaget genomförs enbart för att grundlagarna ska bli enklare att tillämpa. De är inte avsedda att påverka rättsläget i något avseende, t.ex. när det gäller de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprincipernas tillämplighet (främst etableringsfrihet, censurförbud och meddelarsskydd) på massmedier som ännu inte har publicerats på det sätt som förutses i TF och YGL.

Enligt vårt förslag görs det en allmän översyn av de nuvarande kapitelrubrikerna. Dessutom har det i flera av kapitlen införts rubriker på två nivåer.

Genomgången av språket har gjorts med utgångspunkten att ordvalet ska moderniseras och meningsuppbyggnaden förenklas. För att underlätta förståelsen har nya punktuppställningar införts i ett antal bestämmelser. Några av de befintliga punktuppställningarna i TF och YGL har formulerats om så att de enskilda punkterna gjorts till självständiga meningar.

Den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen innehåller vissa äldre och traditionstygda bestämmelser som ibland kan ha stor betydelse vid rättstillämpningen. Här avses främst portalparagrafen i 1 kap. 1 § TF och den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF resp. 1 kap. 5 § YGL. Vi föreslår vissa förändringar i dessa bestämmelser. Frågan berörs i avsnitt 7.2.2 nedan.

Vissa nya termer införs

I grundlagarna ändras på några områden den terminologi som används. Avsikten med ändringarna är inte att påverka rättsläget. Här bör i första hand nämnas införandet av ”program” i YGL och ”juryledamot” i TF. Vidare ändras den terminologi som förekommer i bestämmelserna i TF och YGL om s.k. transportskyldighet. Dessa frågor berörs ytterligare nedan.

I YGL genomförs det en ändring i fråga om användningen av termen ”radioprogram”. Det första ledet ”radio-” tas bort så att det enbart talas om ”program”. Ändringen kan bl.a. motiveras med att det nuvarande ”radioprogram” har en klart teknikinriktad prägel. En ovan läsare kan uppfatta termen ”radioprogram” som att det bara omfattar program i ljudradio. ”Radioprogram” avser dock enligt dagens reglering såväl ”ljudradio” som ”television”. Det kan nämnas att i radio- och tv-lagen (2010:696) förekommer inte ”radioprogram” i det här avseendet. Vidare kan det noteras att ”radioprogram” enligt 1 kap. 1 § tredje stycket YGL avser innehållet i sändningar och andra överföringar som behandlas i grundlagen och således inte den kommunikationsteknik som används (se prop. 1990/91:64 s. 107 f. och Wennberg m.fl., s. 34 f. och 37). Detta inkluderar även innehållet i databasöverföringar, t.ex. en dagstidnings webbplats.

En annan terminologisk fråga rör ”juryman” i reglerna om tryckfrihetsmål, vilka finns i 12 kap. TF. Under våra diskussioner har frågan uppkommit om det finns skäl att välja en annan term än ”juryman”. Det har noterats att ordet är ovanligt och att det sedan en tid inte längre förekommer i Svenska Akademiens Ordlista. Vi har gjort bedömningen att det finns skäl att modernisera terminologin på det här området. Därför föreslår vi att ”juryledamot” införs i stället för ”juryman”.

När det gäller den s.k. transportskyldigheten enligt nuvarande 6 kap. 4 § TF (tryckt skrift) och 3 kap. 10 § YGL (tekniska upptagningar) tas de nuvarande termerna ”postbefordringsföretag”, ”allmän trafikanstalt” och ”allmän trafikinrättning” bort. De ersätts av det mer allmänt hållna uttrycket ”den som enligt vad som följer av lag eller annan författning har en skyldighet att befordra tryckta skrifter” (med motsvarande formulering i fråga om tekniska upptagningar).

Två frågor som berör rättsläget

Översynen av lagtexterna har i två fall aktualiserat frågan om det finns skäl att göra vissa förändringar som kan tänkas ändra rättsläget något.

Ett sådant fall avser vilket skydd i fråga om tryck- och yttrandefriheten som ska gälla för andra än svenska medborgare. Förslaget innebär att TF och YGL samordnas med hur fri- och rättighetsregleringen har utformats enligt 2 kap. RF. Enligt förslaget anges det genomgående i TF och YGL att skyddet riktar sig till ”var och en” och inte, som enligt dagens ordning, till svenska medborgare. I särskilda bestämmelser i respektive grundlag anges att för andra än svenska medborgare får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om tryck- respektive yttrandefriheten. Detta medför bl.a. att bestämmelserna i tillämpningslagen om att även andra än svenska medborgare får vara utgivare för periodiska skrifter (2 kap. 6 §), radioprogram (3 kap. 29 §) och tekniska upptagningar (4 kap. 2 §) kan upphävas. Dessa bestämmelser blir inte nödvändiga eftersom motsvarande följer redan av grundlagstexten. Förändringen innebär även att ordet ”utlänning” ersätts med ”andra än svenska medborgare” (jfr 2 kap. 25 § RF).

Det andra fallet som aktualiserar en materiell förändring är den skillnad i lagtexten mellan 3 kap. 3 § första stycket TF om tystnadsplikt avseende bl.a. anonyma meddelare och motsvarande bestämmelse i 2 kap. 3 § första stycket YGL. Enligt bestämmelsen i 3 kap. 3 § TF är tillämpningsområdet för tystnadsplikten mycket brett och omfattar alla som har tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av en tryckt skrift eller med en framställning som har varit avsedd att föras in en sådan skrift (t.ex. redaktionsmedlemmar). Även andra som är verksamma på ett massmedieföretag (bl.a. receptionspersonal, datatekniker eller vaktmästare) kan dock enligt bestämmelsens ordalydelse omfattas av tystnadsplikt om de får kännedom om identiteten på en hemlig källa.

Enligt lydelsen omfattar dock bestämmelsen i 2 kap. 3 § YGL inte andra som är verksamma på ett massmedieföretag utan enbart de som har tagit befattning med framställningen. I förarbetena till YGL går det inte att utläsa att skillnaden mellan de två regelverken skulle grunda sig på ett medvetet ställningstagande från lagstiftarens sida (prop. 1990/91:64 s. 114 f.).

Det har inte framkommit något som skulle motivera en skillnad i regleringen. Vi föreslår därför att bestämmelsen om tystnadsplikt i YGL ändras så att den stämmer överens med vad som anges i TF.

7.2.2 Särskilt om förändringar i portalparagrafen och instruktionen

I avsnitt 7.1.1 har framväxten av de centrala bestämmelserna i 1 kap. 1 § första och andra styckena samt 1 kap. 4 § TF presenterats utförligt. Dessa bestämmelser kan sägas bära vidare det idégods som ytterst går tillbaka på 1766 års tryckfrihetsförordning. Den utformning och den ordalydelse som dessa stadganden i dag har kan direkt härledas till de stora konstitutionella förändringar som ägde rum med 1809 års regeringsform och 1810 års tryckfrihetsförordning. De grundläggande principer som återfinns i portalstadgandena har sedan kommit att bestå. De har med i huvudsak bevarat sakinnehåll och snarlik språklig utformning förts vidare in i nu gällande 1949 års TF.

Vid den språkliga och strukturella översyn som vi har i uppdrag att göra kan en utgångspunkt tas i Yttrandefrihetskommitténs arbete med frågan (se SOU 2012:55 s. 315 f.). Yttrandefrihetskommittén anförde följande i den här aktuella delen:

En översyn av grundlagarnas språk och struktur aktualiserar frågan om vilket förhållningssätt som ska gälla till dess historiska bakgrund. Det gäller i synnerhet TF, där författningsspråket i centrala delar har en traditionstyngd och ålderdomlig prägel. Även i dessa delar har vi valt att göra relativt långtgående språkliga och redaktionella förändringar som innebär att mer moderna former används (se t.ex. 1 kap. 1 § TF i vårt förslag).

Även med fullföljande av denna inriktning finns enligt vår bedömning anledning att iaktta varsamhet med förändringar av just dessa bestämmelser. Detta beror dock främst inte på hänsyn till den historiska traditionen som sådan och värdet av att bokstavligen knyta an till denna. För varsamhet talar framför allt betydelsen av att genom en ny utformning undvika risken att rubba grundvalarna för tryckfriheten eller i övrigt öppna för betydelseförskjutningar som i rättstillämpningen skulle kunna försvaga tryckfriheten eller på annat sätt medföra en risk för nya tolkningsproblem.

Bestämmelser av detta viktiga slag får samtidigt inte riskera att framstå som otidsenliga i sin utformning och som svårbegripliga till sitt innehåll. Det kan i stället sägas ligga ett stort värde i att söka genom ett modernt språkbruk göra just dessa centrala bestämmelser särskilt lättillgängliga. Även med en språklig modernisering kan bestämmelserna kanske än bättre fortsätta att fullgöra sin funktion som portalstadganden.

Ett annat angeläget skäl är att portalstadgandena också är centrala i den svenska författningen och därmed bör ges ett tydligt och högtidligt uttryck för värdet av långvarig stabilitet för denna för Sverige så betydelsefulla och speciella grundlagsreglering. En reglering som ska ses i direkt anslutning till det konstitutionella kärnvärde, fri åsiktsbildning, som anges redan i 1 kap. 1 § RF.

Vi har med dessa utgångspunkter valt bort alternativet att låta just dessa bestämmelser stå kvar oförändrade av hänsyn till traditionen medan TF:s språk och struktur i övrigt moderniseras. Vi har i stället vid arbetet med detta uppdrag haft samma inriktning som Yttrandefrihetskommittén och kommit till i stort sett samma resultat. Vårt förslag till språkliga och strukturella justeringar av portalstadgandena framgår närmare av författningskommentaren.

7.2.3 Bestämmelser som flyttas ned till lag

I vårt uppdrag att göra en språklig och strukturell översyn av TF och YGL ingår att även överväga om detaljbestämmelser i grundlagarna bör flyttas till vanlig lag.

TF och YGL vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och ett antal andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de två grundlagarna. Begränsningar av det slaget förutsätter alltså grundlagsändringar. Det här innebär en tydlig skillnad mot regleringen i RF enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 §§, en ordning som gör det möjligt att ha en kortfattad och allmänt hållen reglering på grundlagsnivå.

Det kan inte anses ligga i vårt uppdrag att överväga mer påtagliga förändringar av detaljnivån i TF och YGL på ett sätt som liknar

vad som gäller enligt RF. Utgångspunkten är således att grundlagarna på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området även i fortsättningen kommer att vara detaljerade.

Inom ramen för en sådan regleringsmodell torde det likväl finnas förutsättningar att flytta vissa detaljbestämmelser till lag, dvs. utan att påverka den grundläggande utformningen av skyddet för tryck- och yttrandefriheten. Efter vår genomgång av grundlagstexterna, delar vi Yttrandefrihetskommitténs slutsats att frågan om nedflyttning i första hand blir aktuell när det gäller vissa detaljbestämmelser om utgivning av periodisk skrift i 5 kap. TF. Det rör sig i första hand om regleringen av olika handläggningsfrågor som rör utgivningsbevis. Vi bedömer att det kapitlet innehåller bestämmelser som kan flyttas till lag utan att detta påverkar skyddet för tryckfriheten. De aktuella bestämmelserna bör flyttas från TF till tillämpningslagen.

När det gäller övriga delar av grundlagssystemet är det främst i 12 kap. TF (Om rättegången i tryckfrihetsmål) som frågan om nedflyttning av detaljbestämmelser blir aktuell. Vår bedömning är dock att de allra flesta av bestämmelserna 12 kap. är så viktiga för att säkerställa att den särskilda rättegångsordningen fungerar tillfredsställande att det är motiverat att behålla dessa i grundlag. Enstaka bestämmelser skulle kunna flyttas ned till tillämpningslagen men bedömningen är att detta inte skulle underlätta läsning och tillämpning av lagtexten. Vi föreslår därför inte att dessa flyttas till lag.

IV

EN ÖVERSYN AV
DATABASREGELN

8 En omfattande översyn av databasregeln görs

8.1 Inledning

I 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) finns den s.k. databasregeln. Den ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom tillhandahållanden ur databaser. Med en databas avses en samling av information lagrad för automatiserad behandling (se 1 kap. 1 § femte stycket).

Databasregeln tillkom före internets genombrott och det var då främst medieformen videotex (se närmare om videotex i avsnitt 8.3.1) som lagstiftaren avsåg att grundlagsskydda. I dagsläget tillämpas dock databasregeln huvudsakligen för att skydda innehållet på webbplatser. I första hand omfattar regeln webbplatser som drivs av traditionella massmedieföretag (automatiskt grundlagsskydd) men även andra aktörer kan få grundlagsskydd för motsvarande verksamhet genom att ansöka om utgivningsbevis (frivilligt grundlagsskydd).

Mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen har flera frågor uppstått kring tillämpningen av databasregeln. Vi har därför fått i uppdrag att göra en omfattande översyn av databasregeln, bl.a. för att göra den mer lättillgänglig och bättre anpassad till dagens teknik. För att förstå uppdraget i dessa delar lämnas i detta kapitel en allmän beskrivning av databasregeln, dess innebörd och tillkomst. Avslutningsvis redogörs för några av de tillämpningsproblem som har identifierats med databasregeln samt våra mer övergripande överväganden.

8.2 Allmänt om databasregeln

8.2.1 Grundläggande förutsättningar för skydd

Databasregeln har följande lydelse (1 kap. 9 § YGL):

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också, i andra fall än som avses i 6 § första stycket andra meningen, när en redaktion för en periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild,

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1, eller

3. genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. För att utgivningsbevis ska utfärdas krävs att

- verksamheten är ordnad på det sätt som anges i första stycket och att överföringarna utgår från Sverige,
- behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,
- verksamheten har ett namn som är sådant att det inte lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Ett utgivningsbevis gäller för en period av tio år från utfärdandet. Därefter förfaller beviset. Beviset får förnyas, varje gång för tio år från utgången av den föregående tioårsperioden, om det finns förutsättningar att utfärda sådant bevis. Utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader från den dag då utgivningsbeviset utfärdades eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas, tillämpas därefter föreskrifter i lag eller annan författning.

Närmare bestämmelser om utfärdande, förfall, förnyelse och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje databas ska ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

Föreskrifter om straff för den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av fjärde eller femte stycket meddelas i lag.

Definitionen av databas finns 1 kap. 1 § femte stycket YGL:

Med databas avses i denna grundlag en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

Kärnområdet för databasregeln är webböverföringar som görs av någon som redan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna. Tanken är att grundlagsskyddet ska följa med när en sådan aktör använder webben som en alternativ publiceringskanal (se Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2014, 2 uppl., s. 50).

Databasregeln ställer upp en rad förutsättningar för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Till att börja med krävs att det är fråga om tillhandahållande av information ur en databas på något av de sätt som anges i de tre punkterna i första stycket.

I första punkten avses information som tillhandahålls på särskild begäran, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild. Den första situationen, direkt genom överföring, är då någon går in på en webbplats och tar del av informationen där. Den andra situationen, indirekt genom framställning, är då någon från webbplatsen beställer information som han eller hon sedan får i ett fysiskt exemplar, t.ex. skrifter eller bilder (beställningstryck eller s.k. print on demand). En förutsättning enligt första punkten är att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten.

I andra punkten avses information som tillhandahålls genom överenskommelser i förväg. Detta avser s.k. pushtjänster vilka innebär att information skickas från en databas till en mottagare enligt ett schema som mottagaren har specificerat i förväg, t.ex. sådan nyhetsbevakning som kan beställas på vissa webbplatser.

I tredje punkten avses information som tillhandahålls genom offentlig uppspelning. Under denna bestämmelse faller t.ex. en biograf som visar film från en databas i stället för via en traditionell filmprojektor (s.k. digital bio).

Databasregeln ställer upp vissa ytterligare krav för att den ska vara tillämplig. Det ska vara fråga om tillhandahållande av information till allmänheten. Innebörden är att databasens innehåll ska vara utformat så att i princip vem som helst kan ta del av det. Det måste inte vara gratis men om verksamheten bedrivs kommersiellt ska erbjudandet riktas till var och en. Slutna nätverk, t.ex. inom ett

företag eller en förening, omfattas inte. Vidare ska det vara fråga om enkelriktad kommunikation. Innehållet ska helt styras av avsändaren och får inte kunna påverkas av mottagaren. Skälet till detta är det ensamansvar som databasens utgivare har, vilket bygger på att han eller hon ska ha möjlighet att granska material innan det publiceras (se Axberger, s. 51).

Databasregeln gäller huvudsakligen tillhandahållanden av lagrad information från webbplatser på begäran. Om tillhandahållandet sker vid en tidpunkt som avsändaren bestämmer gäller i stället den s.k. webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL. Detta kan t.ex. avse direktsändningar via internet. Men s.k. play-tjänster där mottagaren själv bestämmer när programmet ska starta faller under databasregeln.

8.2.2 Automatiskt eller frivilligt grundlagsskydd

Automatiskt skydd

För vissa aktörer gäller grundlagsskyddet enligt databasregeln automatiskt, dvs. utan att någon särskild åtgärd behöver vidtas. Andra aktörer måste ansöka om utgivningsbevis för att få ett sådant skydd (s.k. frivilligt grundlagsskydd).

Det automatiska grundlagsskyddet ges åt verksamheter som bedrivs av mer traditionella massmedieföretag. De aktörer som omfattas av det automatiska grundlagsskyddet är redaktioner för periodiska skrifter (t.ex. tidningsföretag som DN och Aftonbladet) och redaktioner för tv- och radioprogram (t.ex. TV4 och Sveriges Radio). Begreppet redaktion har således en central betydelse för det automatiska grundlagsskyddet. Någon definition av begreppet finns inte i lagtexten men genom praxis har begreppet fått en relativt vid innebörd (se RÅ 2003 ref. 30). Det bör noteras att även aktörer som sänder enligt webbsändningsregeln kan omfattas av det automatiska grundlagsskyddet.

Det ges även automatiskt skydd åt företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen (TF) jämställda skrifter (t.ex. bokförlag) eller av tekniska upptagningar, såsom cd-skivor och filmer (t.ex. skivbolag). Det bör noteras att något motsvarande krav på yrkesmässighet inte finns när det

gäller redaktioner för periodiska skrifter, tv- eller radioprogram. Vidare har nyhetsbyråer automatiskt skydd enligt bestämmelsen.

För ett massmedieföretag som bara är verksamt på internet finns det däremot inte något automatiskt grundlagsskydd. Detta innebär t.ex. att en tidning som inte ges ut i pappersform utan bara publiceras på en webbplats saknar automatiskt grundlagsskydd.

Frivilligt skydd

De aktörer som inte har automatiskt grundlagsskydd kan under vissa förutsättningar få s.k. frivilligt grundlagsskydd för innehåll på webbplatser genom att ansöka om utgivningsbevis hos Myndigheten för press, radio och tv. Det innebär att vem som helst som är verksam med webböverföringar på det sätt som avses i 1 kap. 9 § första stycket kan få grundlagsskydd genom att ansöka om utgivningsbevis. Det kan t.ex. vara bloggar som bedrivs i en liten skala, tidningar som bara publiceras på nätet och andra företag som tillhandahåller information på nätet.

För att ett utgivningsbevis ska utfärdas ställs vissa krav. Till att börja med måste verksamheten bedrivas enligt de förutsättningar som gäller generellt för att databasregeln ska tillämpas. Vidare ska överföringarna utgå från Sverige, databasen ha en behörig utgivare som åtagit sig uppdraget och verksamheten ha ett namn som är sådant att det inte lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet som omfattas av databasregeln. Någon prövning av de tänkta yttrandenans innehåll eller av verksamhetens karaktär sker inte innan utgivningsbevis beviljas. Kraven är av formellt slag. Närmare bestämmelser om utfärdande av utgivningsbevis finns i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen).

Det kan nämnas att när det gäller det automatiska grundlagsskyddet ställs i lagtexten inte något krav på att överföringarna ska utgå från Sverige (så som det görs för det frivilliga grundlagsskyddet). Högsta domstolen har i NJA 2001 s. 445 uttalat att databaserad information inte måste sändas från sändare inom Sverige för att YGL:s ansvarighetsbestämmelser ska bli tillämpliga men att bestämmelsernas tillämplighet kräver att det finns viss anknytning

till Sverige. Enligt Högsta domstolen hade det således ingen avgörande betydelse att sändningen skedde från en server utanför Sverige.

8.3 Databasregelns tillkomst och utveckling

8.3.1 Databasregelns ursprung

Databasregeln kom till i och med införandet av YGL 1992. Bestämmelsen har därefter ändrats vid flera tillfällen under åren, bl.a. för att anpassas till teknikutvecklingen.

Vid tillkomsten av YGL anfördes i förarbetena att nya medieformer, såsom användningen av datorer och teleteknik, medförde svårigheter för lagstiftaren och det diskuterades vilka ytterligare medier som skulle omfattas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Det anfördes bl.a. att nya tillämpningar av tekniken för radio- och trådsändning som utvecklingen medfört kunde skapa medieformer för enkelriktad sändning. Den kunde emellertid också medge en mer eller mindre utvecklad dubbelriktad kommunikation (prop. 1990/91:64 s. 56 f.).

Grundlagsskydd för videotex införs

En ny teknik vid tillkomsten av YGL var videotex. I förarbetena definierades videotex som ”överföring av databaslagrad information i form av text och andra grafiska meddelanden via speciella ledningar eller det allmänna nätet av telefontråd eller andra kablar, radiolänkar och satelliter”. Det anfördes att abonnenten genom detta system kunde få tillgång till mycket stora informationsmängder, som han eller hon efter fritt val kunde söka sig fram i. Även tjänster av annat slag än presentation av information kunde förmedlas i videotextsystem. Som viktiga exempel nämndes beställning av varor och tjänster samt förmedling av personliga meddelanden. Möjligheten till dubbelriktad trafik skiljde videotex från text-tv. I videotex kommunicerade användaren med en eller flera datorer och såväl sändare som mottagare kunde påverka kontakten. Det anfördes vidare i förarbetena att kommunikation av detta slag ofta benämndes interaktiv (prop. 1990/91:64 s. 59). Omständigheten att

videotex kunde vara interaktiv hade stor betydelse i diskussionen i förarbetena.

Frågan om videotex hade behandlats av Yttrandefrihetsutredningen i betänkandet *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70). Utredningen föreslog att de moderna överföringsformerna skulle omfattas av det nya grundlagsskyddet för yttrandefriheten. Utredningen använde ordet teledata men med detta avsågs det som senare i propositionen benämndes videotex. Utredningen konstaterade inledningsvis att stora delar av det tänkta användningsområdet för videotex skulle avse privat kommunikation eller uppgifter som inte var av intresse för yttrandefriheten, t.ex. information om tidtabeller m.m. Utredningen menade dock att videotex ändå skulle kunna komma att användas för att förmedla nyheter med kommentarer, konsumentupplysning, information om myndigheters verksamhet och andra sådana mer eller mindre åsiktsbildande yttranden. Framställningar i videotex borde därför skyddas. Yttrandefrihetsutredningen pekade på vissa problem med ensamansvaret men menade att dessa gick att lösa (a. bet. s. 120 f.).

I 1986 års lagrådsremiss berördes möjligheterna att låta de nya medierna omfattas av YGL. Föredragande statsrådet föreslog att videotex skulle lämnas utanför grundlagsregleringen. Det angavs att önskemålet att skapa goda förutsättningar för nyhetsförmedling och opinionsbildning var angeläget även i fråga om videotex. Skälet till att videotex ändå skulle lämnas utanför var huvudsakligen att problem skulle kunna uppstå med ensamansvaret. Det framhölls särskilt att även utomstående skulle kunna föra in uppgifter och att det därför inte var rimligt att en person ensam skulle bära ansvaret. I remissen påpekades att videotex då knappast hade någon betydelse från informationsfrihets- och opinionsbildningssynpunkt. Det angavs dock att om det skulle visa sig att dess betydelse skulle öka, exempelvis på det sättet att man genom detta medium kommer att förmedla innehållet i tidningar, måste frågan övervägas på nytt (prop. 1986/87:151 s. 82 f.).

Yttrandefrihetsutredningen och regeringen kom alltså till olika slutsatser i fråga om videotex, trots en likartad argumentation. Den huvudsakliga skillnaden var att man i lagrådsremissen räknade med att all videotex kunde vara interaktiv vilket gav mottagaren möjlighet att påverka innehållet medan utredningen utgick från att det endast var vissa delar av verksamheten som kunde vara interaktiva.

Diskussionen om de nya medierna fortsatte och utmynnade sedermera i att videotex kom att omfattas av YGL, under förutsättning att utgivaren kunde råda över innehållet (prop. 1990/91:64 s. 66). I propositionen konstaterades att en skiljelinje mellan olika medier kunde dras vid mottagarens möjlighet att påverka sändningen, dvs. interaktiviteten. Det fördes vidare en diskussion om det skulle ha betydelse för grundlagsskyddet att mottagaren hade möjlighet att påverka vilken information han eller hon fick del av i en interaktiv kommunikation. Det angavs att om gränsen för grundlagsskyddet skulle dras så att all interaktiv kommunikation föll utanför grundlagsskyddet skulle detta innebära att möjligheten för massmedieföretag att sprida sitt redaktionella material genom videotex i viss mån blev begränsat.

Vidare anfördes att den moderna tekniken, i synnerhet för pressen, rymde möjligheter att utveckla verksamheten genom distribution av redaktionellt material via bl.a. videotex. Det angavs att en sådan verksamhet inte kunde utvecklas på ett fruktbart sätt med mindre än att spridnings sättet fick samma yttrandefrihetsrättsliga skydd som tryckta skrifter. I annat fall kunde såväl utgivarens ställning som skyddet för nyhetskällorna gå förlorade i fråga om en del av företagets verksamhet, nämligen den som bedrevs genom videotex. Enligt propositionen talade detta för att den nya grundlagens tillämpningsområde skulle bestämmas så att endast sådan interaktiv kommunikation vid vilken mottagaren kunde ändra innehållet i den källa från vilken information hämtas skulle falla utanför. En sådan lösning skulle öppna möjligheter för bl.a. tidningsföretagen att ta ny teknik i anspråk.

Det framhölls vidare att det till en dagstidningsredaktion varje dag strömmade in åtskilliga upplysningar som inte kunde få plats i tidningen. Det kom också in uppgifter som utan tvivel skulle komma att publiceras i den tryckta tidningen men som i den formen inte skulle nå läsarna förrän i nästa dags utgåva. I båda dessa fall skulle distribution genom de nya medierna kunna innebära utvecklingsmöjligheter för moderna massmedieföretag. Det framstod inte som tillräckligt att skapa ett yttrandefrihetsrättsligt skydd endast för nya sätt att sprida material som också trycks. För att undvika de nackdelar som var förenade med yttrandefrihetsrättsligt skydd infördes ett skydd på det område där det framstod som mest ange-

läget, dvs. på nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens område.

I propositionens anfördes att en viktig del av motivet för ett längre gående skydd för yttrandefriheten i de nya medierna var hänförlig till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor. Regeringen ansåg därför att grundlagsskyddet borde gälla samma krets som den till vilken källskyddet var knutet enligt TF och enligt den dåvarande radorättsliga lagstiftningen. Interaktiv kommunikation som var tillgänglig för allmänheten, men som inte innebar någon möjlighet för mottagaren att påverka vilken information som lagras i källan, föreslogs därför inordnas under grundlagsskyddet när verksamheten bedrevs av författare och andra upphovsmän, utgivare, redaktioner eller nyhetsbyråer (prop. 1990/91:64 s. 63 f.).

8.3.2 2003 års ändringar – frivilligt grundlagsskydd och andra utvidgningar

År 1999 tillsattes Mediegrundlagsutredningen. Arbetet resulterade i betänkandet *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet* (SOU 2001:28). Utredningens förslag lade grunden för att databasregeln utvidgades i flera avseenden (se prop. 2001/02:74 och bet. 2001/02:KU21). Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2003. Nedan nämns några av de ändringar som genomfördes.

Print on demand och pushteknik

Databasregeln utvidgades till att omfatta vissa nya tekniker, bl.a. print on demand och viss pushteknik. Dessa tekniker har beskrivits i avsnitt 8.2.1. Print on demand innebär således att det görs en framställning på kundens begäran av exemplar av skrifter, bilder och upptagningar genom överföring av information ur en databas. Med pushteknik avses de tjänster som innebär att mottagaren får specifik information utan en särskild begäran vid varje tillfälle, ett slags abonnemang på skraddarsydda överföringar.

Databasregelns utvidgning i dessa delar var en anpassning till de nya teknikerna. När det gäller print on demand bedömde regeringen att grundlagsskyddet skulle knytas till databasen som

sådan och inte till de exemplar av skrifter och upptagningar som blev resultatet av framställningsprocessen. Dessa exemplar omfattas inte som sådana av grundlagsskydd.

Företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter, dvs. bokförlag och tryckerier, lades till de uppräknade massmedieföretagen (a. prop. s. 42 f.).

Frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis

Det infördes vidare en möjlighet att få frivilligt grundlagsskydd genom att ansöka om utgivningsbevis.

I förarbetena konstaterades att grundlagsskyddet för sådan databasanvändning som angavs i databasregeln bara gällde traditionella massmedieföretag. Enskilda och andra medieföretag än de traditionella massmedieföretagen saknade alltså grundlagsskydd för databasverksamhet. Samtidigt hade utvecklingen inneburit att mycket av den verksamhet som databasregeln var tänkt att skydda – tillhandahållande av information till allmänheten – bedrevs av aktörer som inte var traditionella massmedieföretag i den mening som avsågs i bestämmelsen. Det förväntades att denna trend skulle komma att öka ytterligare.

Det konstaterades att denna utveckling var av betydelse för yttrandefriheten och informationsfriheten. Det skydd för massmedier som grundlagarna var avsedda att ge motsvarade alltså inte massmedieanvändningen. Regeringen ansåg att en anpassning till den mediala verkligheten borde ske och att de verksamheter som hade massmedial karaktär borde kunna få ett grundlagsskydd motsvarande det som gällde för de traditionella massmedieföretagens databasanvändning.

Vidare anfördes att grundpelarna i det särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet var dels skydd för masskommunikation, dels ett effektivt system för ingripande mot missbruk. En eventuell utvidgning av grundlagsskyddet behövde göras inom ramen för det nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Regeringen kom fram till att det bästa sättet att lösa den uppkomna situationen var att införa en ordning där utgivningsbevis kunde sökas för den aktuella databasen (a. prop. s. 48 f.).

I detta sammanhang kan även konstitutionsutskottets uttalande under riksdagsbehandlingen av lagstiftningsärendet nämnas. Utskottet uttalade att konflikter skulle kunna uppstå med de bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten. Utskottet delade visserligen regeringens bedömning att den föreslagna utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde var förenlig med EG:s dataskyddsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter). Utskottet ansåg ändå att det kunde finnas anledning att ytterligare undersöka om det kunde uppstå konflikter. Utskottet anförde att om en person på sin hemsida för register över sådana personuppgifter som det inte skulle vara tillåtet att göra enligt personuppgiftslagen kan han eller hon undgå ansvar genom att ha ansökt om och beviljats utgivningsbevis. Konsekvensen kunde bli att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna komma att omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 17 f.).

Preskriptionsregler

Ändringarna 2003 innebar dessutom att preskriptionsreglerna ändrades så att preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i databaser enligt databasregeln börjar löpa från det att informationen inte längre tillhandahålls i databasen, dvs. från det att yttrandet tagits bort från webbplatsen. Tillhandahållandet av brottslig information i en databas skulle alltså betraktas som ett pågående (s.k. perdurerande) brott. Frågan om från vilken tidpunkt preskription skulle räknas var fram till dess oklar eftersom den inte hade behandlats i förarbetena till YGL och inte heller i något domstolsavgörande (SOU 2001:28 s. 306 f. och prop. 2001/02:74 s. 78 f.).

Användarkommentarer och externa leverantörer

Vidare omformulerades det tidigare uppställda kravet på att mottagaren inte skulle kunna ändra innehållet i registret till ett krav på att endast den som driver verksamheten kan ändra innehållet. Syftet var att klargöra att bestämmelsen inte heller omfattar sådana

databaser där t.ex. en extern informationsleverantör kan ändra innehållet utan föregående åtgärd av databasinnehavaren. I propositionen behandlades det fallet att det på samma webbplats finns både information som användarna inte kan ändra och t.ex. ett diskussionsforum där användarna kan göra inlägg som utan föregående åtgärd av databasinnehavaren blir direkt tillgängliga för andra användare. Enligt regeringen torde diskussionsforumet kunna ses som en egen databas, om detta är naturligt med hänsyn till hur innehållet är ordnat på adressen. I sådant fall skulle endast den delen falla utanför grundlagsskyddet (a. prop. s. 98).

8.3.3 2011 års ändringar – grundlagsskydd för digital bio

År 2008 tillsattes Yttrandefrihetskommittén som året därpå i delbetänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14) lämnade flera förslag till förändringar avseende YGL. De förslag som genomfördes innebar lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2011 (se prop. 2009/10:81 och bet. 2010/11:KU4).

Kommitténs arbete resulterade bl.a. i införandet av punkten 3 i 1 kap. 9 § första stycket YGL enligt vilken offentliga uppspelningar (exempelvis digital bio) ges grundlagsskydd. Med digital bio avses att en biograf visar film från en databas i stället för med hjälp av en traditionell filmprojektor. Regeringen ansåg att det var angeläget att digital bio inkluderades i YGL:s tillämpningsområde eftersom visning av digital bio ökade och då all produktion, distribution och visning sannolikt skulle komma att vara digital inom några år (a. prop. s. 26).

Genom 2011 års ändringar klargjordes även att tillhandahållanden till allmänheten på särskild begäran av webbsändningar som startar på tider som avsändaren bestämmer faller in under webbsändningsregeln (t.ex. direktsändningar via internet). Som en följd av dessa ändringar infördes ett förtydligande i databasregeln som innebar att det i bestämmelsen angavs att sändningar som omfattas av webbsändningsregeln är undantagna från databasregelns tillämpningsområde (a. prop. s. 47).

8.4 Tillämpningsproblem

8.4.1 Inledning

Det har på senare år uppmärksammats en rad tillämpningsproblem med databasregeln, främst mot bakgrund av den snabba tekniska utvecklingen.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen pekade i betänkandet *Ett nytt grundlagskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96) på flera oklarheter när det gäller tillämpningen av databasregeln. Det avsåg bl.a. olika problem med redaktionsbegreppet och vad som är en databas (s. 173 f.).

En liknande probleminventering gjordes av Yttrandefrihetskommittén (se nedan). Flera av de problem som påtalades då är fortfarande aktuella och omfattas av vårt uppdrag.

8.4.2 Yttrandefrihetskommittén

Yttrandefrihetskommittén redogjorde i slutbetänkandet *En översyn av tryck och yttrandefriheten* (SOU 2012:55) för flera tillämpningsproblem med databasregeln som kommittén identifierat (Del 1 s. 363 f.). Nedan redogörs kortfattat för de problem som kommittén lyfte fram som mest angelägna att åtgärda.

Innebörden av begreppet redaktion

Massmedieföretagen väljer ibland att organisera sin verksamhet på ett sätt som gör det svårt att definiera vad som är ”en redaktion” och vilken redaktion det är som råder över innehållet i en viss databas. Det gäller bl.a. massmedieföretag med omfattande publiceringsverksamhet som bedrivs på flera ”plattformar”, t.ex. flera webbplatser och radioprogram. Det är i sådana situationer vanligt att det inte är samma personer som tar fram innehållet till ett radioprogram som sedan uppdaterar innehållet på företagets alla webbplatser. Det kan också handla om situationer då databasverksamheten läggs i en annan juridisk person än den där redaktionen för den periodiska skriften eller radioprogrammet finns.

Externa informationsleverantörer

Det har ansetts finnas oklarheter kring grundlagsskyddet för en databas om tillhandahållaren låter en s.k. extern informationsleverantör uppdatera innehållet i delar av databasen. Ett exempel är att ett medieföretag låter ett produktionsbolag uppdatera en webbsida som är kopplad till det radio- eller tv-program som produktionsbolaget producerar åt medieföretaget. Det kan även handla om ett företag som får i uppdrag att sköta och välja ut den reklam som visas på ett tidningsföretags webbplats. Ett annat tänkbart exempel är utomstående aktörer som på uppdrag av massmedieföretaget förhandsgranskar (modererar) användares artikelkommentarer och fattar beslut om att publicera eller inte publicera dessa på ett massmedieföretags webbplats. Det är även vanligt att personer som inte hör till medieföretaget anlitas för att blogga på en särskild del av företagets webbplats och därmed får möjlighet att lägga in material utan föregående granskning.

Omodererade användarkommentarer

Databaser innehåller ibland delar som kan påverkas av mottagaren, t.ex. genom kommentarer från användarna utan föregående granskning (s.k. omodererade användarkommentarer). Den oklarhet som har uppstått vid tillämpningen gäller frågan om vad konsekvensen blir av att en databas innehåller omodererade delar. Enligt en strikt tolkning uppfyller databasen inte förutsättningarna för grundlagsskydd enligt databasregeln när medieföretaget inte har kontroll över hela innehållet och följaktligen gäller inte grundlagen för databasen. Denna tolkning utgår från att det handlar om en och samma databas. Om de omodererade delarna av t.ex. en webbplats kan avskiljas från det redaktionella innehållet är det dock möjligt att betrakta webbplatsen som två eller flera databaser. Grundlagen gäller i sådana fall det redaktionella innehållet medan de omodererade delarna faller utanför. Svårigheten är att avgöra vad som krävs för att åstadkomma en sådan uppdelning mellan två databaser. Det gäller särskilt vid artikelkommentarer, som vanligtvis är placerade i nära anslutning till redaktionellt material.

Yttrandefrihetskommitténs förslag

Yttrandefrihetskommittén lämnade vissa förslag gällande de oklarheter som kommittén hade identifierat enligt ovan.

I fråga om redaktionsbegreppet konstaterade kommittén att det finns problem med att ersätta begreppet och bedömde därför att det skulle behållas.

När det gäller externa informationsleverantörer föreslog kommittén att lagtexten skulle ändras så att det framgår att grundlagsskyddet inte påverkas av att en databas innehåller information som uppdateras av externa informationsleverantörer om det sker på uppdrag av den som driver verksamheten.

Beträffande frågan om omodererade användarkommentarer föreslog kommittén att det i databasregeln skulle anges att grundlagen inte gäller de delar av databasen som kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten.

Yttrandefrihetskommittén förslag i dessa delar resulterade inte i någon ändrad lagstiftning.

Remissinstansernas synpunkter

Flertalet remissinstanser var positiva till de förändringar i databasregeln som Yttrandefrihetskommittén föreslog. I flera yttranden framfördes dock åsikten att redaktionsbegreppet borde ersättas så att grundlagsskyddet för medieföretagens webbplatser inte blir beroende av hur de väljer att organisera sin verksamhet. Riksdagens ombudsmän (JO) ansåg att publiceringar på internet över huvud taget inte ska betraktas som biprodukter till papperstidningar eller traditionell radio och tv utan att det automatiska grundlagsskyddet även ska omfatta rena webbredaktioner. Flera remissinstanser hade liknande synpunkter och framhöll att yttranden på internet borde ha ett självständigt skydd. Många remissinstanser efterfrågade ett helhetsgrepp och menade att databasregeln behöver ses över i större omfattning än vad Yttrandefrihetskommittén hade gjort.

I våra direktiv anges att det bl.a. mot bakgrund av vad remissinstanserna framförde finns skäl att ge kommittén i uppdrag att göra en mer omfattande översyn av databasregeln. Syftet med en omfattande översyn är bl.a. att göra den mer lättillgänglig och bättre anpassad till dagens teknik. Kommittén ska beakta Yttrande-

frihetskommitténs förslag och remissinstansernas synpunkter på dessa.

8.5 Överväganden

Vår bedömning: Det finns ett behov av att göra en genomgripande översyn av databasregeln, särskilt mot bakgrund av den tekniska utvecklingen. Översynen ska ske inom ramen för de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Databasregeln ska även i fortsättningen utgå från en viss avgränsning så att inte alla yttranden och aktörer på internet omfattas av grundlagsskyddet.

Databasregeln i 1 kap. 9 § YGL infördes och utformades ursprungligen i syfte att ge skydd åt traditionella massmedieföretags publiceringar i det som då uppfattades som alternativa distributionskanaler. Det pågår en tydlig utveckling på medieområdet där synsättet att internetbaserad kommunikation endast är ett bihang till dagstidningar, sändningar eller andra mer traditionella medieformer får allt mindre fog för sig. Den tekniska utvecklingen är snabb och medieföretagen gör ofta sitt utbud tillgängligt på flera olika plattformar däribland via internet, vilket gör att publiceringar på webbplatser i många fall kan uppfattas som den viktigaste formen för massmedial kommunikation. Mot denna bakgrund framstår det som klart att databasregelns betydelse blir mer och mer central. Från att ha varit ett komplement till regleringen om tryckta skrifter, radioprogram och tekniska upptagningar har databasregeln i praktiken blivit en grundläggande och viktig bestämmelse i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet.

Det finns nu skäl att göra en genomgripande översyn av databasregeln. Översynen ska ske med utgångspunkt i de särskilda frågeställningar som pekas ut i våra direktiv.

Yttrandefrihetskommitténs genomgång bör fortsätta och fördjupas. Översynen ska, i enlighet med vad som anges i våra direktiv, utgå från att de grundläggande principer som bär upp det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet inte ska ändras. Utgångspunkten ska vara att grundlagsskyddet inte heller i fortsättningen ska styras av yttrandenas innehåll.

Grundlagsskyddet för databasverksamhet förutsätter att de principer som grundlagarna vilar på kan tillämpas. Förhållandet till det särskilda ansvarssystemet med ensamansvar och meddelarfrihet har av tidigare utredningar lyfts fram som en frågeställning som behöver beaktas särskilt i detta sammanhang. Och det har påtalats att det finns risk för att t.ex. regler om utgivare eller om krav på dokumentationsskyldighet inte skulle fungera tillfredsställande för många nätbaserade medier (prop. 2001/02:74 s. 37 f.). Vidare har det framhållits att det finns ett samband mellan meddelarfriheten och sekretesslagstiftningen. Om grundlagsskyddet för internet-publiceringar görs mycket vidsträckt kan detta rubba den nuvarande balansen mellan meddelarfrihets- och sekretessintresset på ett sätt som inte har varit aktuellt tidigare (se Yttrandefrihetskommittén i bl.a. debattbetänkandet *Ny yttrandefrihetsgrundlag? – Yttrandefrihetskommitténs presenterar tre modeller*, SOU 2010:68 s. 124 f. och 136 f.)

I tidigare lagstiftningsärenden har mot denna bakgrund slutsatsen dragits att ett generellt grundlagsskydd för databasöverföringar inte är lämpligt eller ens möjligt om de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna ska kunna upprätthållas. Vi delar denna slutsats. Databasregeln ska alltså även i fortsättningen utgå från en viss avgränsning så att inte alla yttranden och aktörer på internet faller under det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Som framgått har databasregeln utvidgats i flera omgångar. Förändringarna har skett inom ramen för en och samma paragraf. Resultatet har blivit en omfattande reglering som kan upplevas som svårtillgänglig, särskilt mot bakgrund av att begrepps användningen i YGL är teknikinriktad och ibland något otydlig. En viktig del av översynen är därför att se över den språkliga och strukturella utformningen av databasregeln. Detta bör ske inom ramen för vårt allmänna uppdrag att modernisera TF och YGL.

9 Villkoren för automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln

9.1 Bakgrund

9.1.1 Inledning

Publiceringar på internet utgör en allt viktigare informationskälla. I kapitel 8 berörs det förhållandet att den nuvarande grundlagsregleringen av internetpubliceringar tillkom när sådan verksamhet uppfattades som en alternativ distributionskanal för de traditionella massmedieföretagen. Utvecklingen går dock tydligt mot en ordning där internetbaserad kommunikation inte längre kan betraktas som ett bihang till dagstidningar, tv-sändningar eller andra mer traditionella medieformer. I många fall torde publiceringar på webbplatser kunna uppfattas som den viktigaste formen för massmedial kommunikation.

Samtidigt har internetpubliceringar inget självständigt automatiskt grundlagsskydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) utan skydd finns bara om verksamheten bedrivs av någon som samtidigt ger ut t.ex. en tidning eller sänder ett tv- eller radioprogram. För andra aktörer finns möjligheten till s.k. frivilligt grundlagsskydd genom att utgivningsbevis kan beviljas för den aktuella verksamheten.

Frågan är mot denna bakgrund om det automatiska grundlagsskyddet för webbplatser bör utvidgas och hur detta i så fall kan ske.

9.1.2 Den nuvarande regleringen

Automatiskt grundlagsskydd för yttranden på internet föreligger i dag enligt databasregeln i 1 kap. 9 § YGL om den aktör som tillhandahåller webbplatsen samtidigt tillhandahåller information genom en annan medieform, t.ex. i en tidning eller ett tv-program. Det brukar framhållas att det är traditionella massmedieföretag som har automatiskt grundlagsskydd för innehållet i sina databaser enligt bestämmelsen. I bestämmelsen anges att det är redaktionen för tidningen eller tv-programmet som ska tillhandahålla yttrandet på webbplatsen. För yttranden på internet som tillhandahålls av andra aktörer finns det som nämnts möjlighet att ansöka om utgivningsbevis och på så sätt uppnå grundlagsskydd. Se närmare om databasregeln i kapitel 8.

Det bör noteras att det inte endast är traditionella massmedieföretag som har automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln. Alla som ger ut en tryckt tidning eller sänder tv eller radio har ett sådant skydd. Detta innebär bl.a. att även den som sänder enligt den s.k. webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL omfattas. Till exempel kan en bloggare som via webben, förutom att tillhandahålla sin blogg, sänder ett program direkt eller vid en särskild tidpunkt få automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln.

Skälen för den nuvarande regleringen

Grundlagsskyddet för tillhandahållanden genom databaser gavs vid YGL:s tillkomst till de traditionella massmedieföretagen. När förutsättningarna för grundlagsskyddet formulerades var tanken att dessa företag (tidningar, radio- och tv-företag) skulle ha möjlighet att, som ett komplement till den traditionella verksamheten, publicera innehåll på webben. Det nämndes i förarbetena att det visserligen kunde vara fråga om material som inte hade hunnits med att publiceras t.ex. i den tryckta tidningen men att det inte var det fallet som i första hand åsyftades (se prop. 1990/91:64 s. 59 f.).

En viktig del av motivet för att grundlagsskyddet avgränsades på detta sätt var hänförligt till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor. Grundlagsskyddet för yttranden i databaser gavs därför till samma krets som den till vilken källskyddet är knutet (se

1 kap. 2 § YGL). Vikten av klarhet när det gäller källskyddet har därefter också framhållits i samtliga lagstiftningsärenden där grundlagsskyddet i YGL har utvidgats (se t.ex. prop. 2001/02:74 s. 27).

Yttrandefrihetskommitténs uppdrag

Yttrandefrihetskommittén hade som huvuduppgift att försöka finna en ny teknikberoende regleringsmodell. Kommittén hade också i uppdrag att analysera om andra distributionsformer för yttranden till allmänheten, utöver de traditionella medierna, kunde behöva skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna.

Yttrandefrihetskommittén tog, som vi har berört i avsnitt 6.5.4, fram en modell som hade arbetsnamnet Ny yttrandefrihetsgrundlag (NYGL). En grundförutsättning för att få grundlagsskydd enligt NYGL var att yttrandet framfördes i ett massmedium. Med det förstods enligt lagtexten ”medier som är avsedda att sprida yttranden till allmänheten”. Enligt NYGL blev grundlagen automatiskt tillämplig på massmedier som ges ut av ett massmedieföretag. Med massmedieföretag avsågs sammanslutningar och enskilda vilkas huvudsakliga verksamhet består i att på yrkesmässiga grunder ge ut massmedier. Andra aktörer (t.ex. ideella organisationer och privatpersoner) hade möjlighet att få grundlagsskydd om de skaffade utgivningsbevis eller om massmediet försågs med s.k. ansvarsuppgifter. Kommittén prövade om bestämmelserna i NYGL gav ett tillfredsställande skydd för de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. NYGL ställdes också mot TF och YGL i syfte att undersöka vilka eventuella fördelar som fanns med en ny yttrandefrihetsgrundlag.

Det stora problemet med NYGL var enligt kommittén avgränsningen av tillämpningsområdet. Kommittén anförde (se slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten*, SOU 2012:55 Del 1 s. 22).

Begreppet ”massmedier”, som är en förutsättning för grundlagsskydd enligt NYGL, kan vid en första anblick framstå som tydligt och oproblematiskt. Men som kommittén redovisar i sina överväganden finns det en gråzon. Det kan t.ex. uppstå situationer när förpackningar används för att sprida information och opinionsyttringar och inte i första hand för att förpacka en vara. Då är de massmedier med den definition som används i NYGL. Det gör tillämpningsområdet otydligt.

Enligt kommittén rymmer även begreppet ”massmedieföretag” besvärliga gränsdragningsproblem. Var ska gränserna dras vad gäller kravet på hur stor del av verksamheten som ska vara inriktad på utgivning av massmedier för att grundlagen automatiskt ska bli tillämplig? Ska frågan bedömas utifrån verksamhetens omsättning eller antalet anställda, eller kanske en kombination av dem? Även det andra kriteriet för att definiera ett massmedieföretag, yrkesmässigheten, rymmer problematiska frågor när olika verksamheter ska bedömas.

Det kan visserligen konstateras att inte heller tillämpningsområdena för TF och YGL är helt entydiga. Kommittén gör dock bedömningen att oklarheterna blir större med NYGL än med det nuvarande systemet.

Särskilt om redaktionsbegreppet

Kopplingen av grundlagsskyddet för information i databaser till det skydd som gäller för yttranden i tidningar, radio och tv sker genom att det anges att det ska vara en redaktion för en periodisk skrift eller ett radioprogram som tillhandahåller informationen i databasen för att grundlagsskydd ska föreligga.

Någon bestämd definition av redaktionsbegreppet finns inte i lagtexten men begreppet har varit föremål för prövning i praxis.

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet RÅ 2003 ref. 30 tolkat redaktionsbegreppet brett. I rättsfallet, som handlade om bolaget Svensk upplysningstjänst, som gav ut tidskrifterna Kreditrapporten och Kreditarkivet samt publicerade uppgifter från Kreditrapporten på webben, bedömde domstolen att redaktionsbegreppet inte kan ges någon annan eller vidare innebörd än att det innefattar de personer som har hand om ordnandet och utgivningen av tryckta skrifter. Inriktningen på de tryckta skrifterna saknade enligt domstolen betydelse för bedömningen av om det ska föreligga en redaktion i databasregelns mening.

Redaktionsbegreppet har emellertid medfört en del tillämpningsproblem. Enligt Yttrandefrihetskommittén hade vissa av dessa problem att göra med att massmedieföretagen ibland väljer att organisera sin verksamhet på ett sätt som gör det svårt att definiera vad som är en redaktion och vilken redaktion det är som råder över innehållet i en viss databas. Det gäller bl.a. massmedieföretag med omfattande publiceringsverksamhet som bedrivs genom flera kanaler, t.ex. flera webbplatser och radioprogram. Det är i sådana situationer vanligt att det inte är samma personer som tar fram

innehållet till ett radioprogram som de som uppdaterar innehållet på företagets alla webbplatser. Det kan också handla om situationer då databasverksamheten bedrivs i en annan juridisk person än den där redaktionen för den periodiska skriften eller radioprogrammet finns (se SOU 2012:55 Del 1 s. 365 f.).

I prop. 2001/02:74 s. 46 f. ansåg regeringen – i samband med att en utvidgning av grundlagsskyddet föreslogs så att det också skulle omfatta bokförlags och tryckeriers publiceringar – att det handlar om en redaktion enligt databasregeln även när ett traditionellt massmedieföretag förlägger sin databasverksamhet till en särskild juridisk person. En förutsättning är dock att massmedieföretaget fortfarande kan anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna. Det bör, framhöll regeringen, vara de sakliga förhållandena och inte de formella omständigheterna som är avgörande. Prövningen fick göras på grundval av samtliga omständigheter i varje enskilt fall. Regeringen menade också att ledning får sökas i allmänna principer för räckvidden av offentlighetslagstiftning.

Denna tolkning av redaktionsbegreppet bekräftades av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2007 s. 309, som handlade om tidningsartiklar vilka tillhandahölls i tidningen Expressens arkivdatabas som ingick i tjänsten PressText. Domstolen ansåg att varken databasens placering eller det faktum att databasverksamheten var förlagd i en särskild juridisk person var avgörande för bedömningen av vem som tillhandahöll databasen. I stället var det ”mest förenligt med de intressen som grundlagarna bygger på, inte minst intresset av att källskyddet bevaras, att den som faktiskt råder över informationen i databasen också betraktas som den som tillhandahåller den”. Företaget som drev PressText och som saknade rätt att ändra i databasen ansågs därför inte vara den som tillhandahöll arkivdatabasen. Högsta domstolen fann att det i stället var redaktionen för tidningen Expressen som hade tillhandahållit databasen för allmänheten. Den hade gjort det redaktionella urvalet vid publiceringen av artiklarna i databasen och hade dessutom behållit kontrollen över materialet efter publiceringen.

Andra rättsfall där frågan om vad som utgör en redaktion har bedömts är NJA 2001 s. 445 och NJA 2004 s. 574.

Yttrandefrihetskommittén och remissinstanserna

Yttrandefrihetskommittén diskuterade om redaktionsbegreppet borde ersättas. Sammantaget bedömde kommittén att fördelarna med en förändring inte uppvägs av nackdelarna. Redaktionsbegreppet skulle därför behållas.

I remissvaren på Yttrandefrihetskommitténs slutbetänkande framfördes från vissa remissinstanser åsikten att redaktionsbegreppet borde ersättas så att grundlagsskyddet för medieföretagens webbplatser inte blir beroende av hur företagen väljer att organisera sin verksamhet.

När det gällde att Yttrandefrihetskommittén inte föreslog någon utökning av det automatiska grundlagsskyddet anförde en del remissinstanser att publiceringar på internet inte bör betraktas som biprodukter till papperstidningar eller traditionell radio och tv utan att det automatiska grundlagsskyddet även bör omfatta rena webbredaktioner.

Mediegrundlagskommitténs uppdrag

Mot bakgrund av Yttrandefrihetskommitténs överväganden och remissinstansernas synpunkter ingår det i vårt uppdrag att överväga om det, bl.a. med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen, finns skäl att förändra den nuvarande ordningen. I analysen ska ingå att på nytt överväga om redaktionsbegreppet bör behållas eller modifieras. I direktiven betonas att utgångspunkten ska vara att grundlagsskyddet inte heller i fortsättningen ska styras av yttrandenas innehåll.

9.2 Överväganden

Vår bedömning: Det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln bör inte utvidgas till ytterligare publiceringar i databaser.

9.2.1 Bör det automatiska grundlagsskyddet utvidgas?

Inledning

Även om det fortfarande finns starka kopplingar mellan traditionella medier och massmedial verksamhet på internet innebär den tekniska utvecklingen att yttranden i allt större utsträckning sker utan att webbplatserna har någon koppling till traditionella medier. Medborgarna tar också allt mer del av information via internet medan användningen av traditionell tv, radio och dagstidningar minskar (se mer om detta i kapitel 4.). Denna utveckling kommer sannolikt att fortsätta.

Frågan är då om detta utgör ett tillräckligt starkt skäl för att förändra grundlagsskyddet för yttranden i databaser. Av central betydelse vid den bedömningen är i vilken grad det är möjligt att utvidga skyddet för yttranden på internet inom ramen för det nuvarande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet. Av särskild vikt är då bl.a. den begränsning som anges i våra direktiv, nämligen att grundlagsskyddet inte heller i fortsättningen ska styras av yttrandenas innehåll.

Det förhållandet att internetpubliceringar utgör en allt viktigare informationskälla, ofta utan koppling till traditionella medier, talar i sig för att det automatiska grundlagsskyddet bör utvidgas till andra aktörer som publicerar på webben än de som även ger ut yttranden i en annan form. Internetpubliceringar skulle med en sådan lösning få ett självständigt skydd, något som t.ex. flera remissinstanser efterlyste i sina yttranden över Yttrandefrihetskommitténs betänkande. Principiella skäl kan alltså sägas tala för en utvidgning.

En utvidgning av grundlagsskyddet måste emellertid som nämnts kunna förenas med de grundprinciper som bär upp grundlagen. Detta gäller inte minst vikten av att den särskilda ansvars-

ordningen och reglerna om meddelarfrihet fungerar tillfredställande.

För att undvika att grundlagsskyddet styrs av yttrandenas innehåll har den nuvarande regleringen knutits till den teknik med vilken yttrandet förmedlas. Skyddet enligt grundlagarna är således teknikberoende, något som måste beaktas när en utvidgning övervägs.

En annan aspekt vid en eventuell utvidgning av det automatiska grundlagsskyddet är att skyddet inte bör gälla yttranden där den som yttrar sig inte har något intresse av grundlagsskydd och inte heller är villig att fullgöra de förpliktelser som följer med detta. De förpliktelser som det gäller är bl.a. skyldigheten att utse en utgivare som ansvarar för det som yttras eller att sköta vissa krav på dokumentation av innehållet på webbplatsen. En annan förpliktelse är att upprätthålla systemet med skydd för meddelare, bl.a. genom att iaktta en straffsanktionerad tystnadsplikt om meddelarens identitet.

Vidare ger det nuvarande systemet ett särskilt starkt yttrandefrihetsrättsligt skydd åt yttranden till allmänheten som framförs i de medier som omfattas av grundlagarna. Om grundlagarna är tillämpliga ska bestämmelser i övriga delar av rättsordningen inte tillämpas, om inte grundlagarna ger uttryckligt stöd för något annat. Denna tanke om grundlagarnas exklusivitet får sägas förutsätta att det i princip inte ska finnas någon gråzon mellan systemet i TF och YGL och övriga delar av rättsordningen.

Mot bakgrund av det nu sagda har vi diskuterat hur en ny reglering skulle kunna utformas och då bl.a. övervägt följande synpunkter.

Vilka ytterligare publiceringar skulle omfattas?

Den första frågan är vilka ytterligare publiceringar som bör omfattas om det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln skulle utvidgas.

Enligt vår mening bör ett utökat grundlagsskydd för yttranden på webbplatser i första hand övervägas när det gäller publiceringar som liknar den verksamhet som de traditionella mediebolagen bedriver i dag. Det kan t.ex. avse lokaltidningar och facktidningar som bara finns på webben. Det är alltså vad som skulle kunna kallas

professionellt bedrivna medieverksamhet som i första hand skulle omfattas.

Förarbetena till databasregeln kan sägas ge stöd för ett sådant synsätt. Där kan utläsas att det vid införandet av databasregeln ansågs att de traditionella medierna borde ha en särställning (se prop. 1990/91:64 s. 59 f.). När förutsättningarna för grundlagsskyddet för databaser formulerades var tanken, som nämnts ovan, att de traditionella massmedieföretagen (tidningar samt radio- och tv-företag) skulle ha möjlighet att, som ett komplement till den traditionella verksamheten, publicera innehåll på webben.

Ett skäl till att utvidga grundlagsskyddet endast till professionella aktörer är att den professionellt bedrivna medieverksamheten kan sägas ha en särskild betydelse för den fria informationsspridningen och åsiktsbildningen. Det är också dessa aktörer som kan förväntas ha förmåga och motiv att sköta förpliktelserna och upprätthålla grundprinciperna i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet.

Ett eventuellt utvidgat grundlagsskydd för innehåll i databaser skulle därför enligt vår mening ta sikte på professionellt bedrivna massmedieverksamhet.

Hur skulle en avgränsning av publiceringarna kunna göras?

Frågan är då hur publiceringar av nu diskuterat slag skulle kunna avgränsas från andra databaspubliceringar.

Vi har diskuterat att använda begreppet ”massmedieföretag” för att beteckna de aktörer vilkas publiceringar på internet bör omfattas av en utvidgning. Här är betydelsen av begreppet ”massmedier” centralt. Ett problem med begreppet är att det kan ha olika innebörd.

Mediekommittén diskuterade begreppet massmedier i betänkandet *Grundlagsskydd för nya medier* (SOU 1997:49 s. 63 f.). Kommittén angav att ett huvudsyfte med YGL är att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen i samhället. Det var alltså massmedial användning av de angivna teknikerna som avsågs att omfattas av YGL. Kommittén uttalade att det inte fanns någon fastlagd definition av begreppet och detta hade inte heller analyserats i förarbetena till YGL.

Kommittén konstaterade att det knappast var möjligt att ge en klar definition av vad som menas med ett massmedium.

Som nämnts ovan diskuterade även Yttrandefrihetskommittén begreppet massmedier.

Begreppet massmedier kan alltså avse sättet att nå ut med yttranden till allmänheten, dvs. själva medieformen (t.ex. webbplatser på internet).

Enligt en annan betydelse kan begreppet avse en viss sorts verksamhet som syftar till att kommunicera med allmänheten. Denna mer verksamhetsinriktade förståelse av begreppet massmedier torde ofta användas för medieorganisationer som förmedlar information och underhållning till en stor publik (Weibull och Wadbring, *Massmedier*, 11:e uppl., 2014, s. 23). Enligt ett vanligt synsätt kommunicerar sådana massmedier ett innehåll som ofta är av särskilt värde för opinionsbildningen i samhället (främst journalistisk verksamhet av viss ”kvalitet”, t.ex. dagstidningar, tv och radio).

Om massmedier i den först nämnda betydelsen används kommer bestämmelsen att träffa alla företag som använder databaser för att kommunicera. En sådan definition träffar även t.ex. bankers och andra företags hemsidor. Ett sätt att undvika att definitionen omfattar sådan verksamhet kan vara att ange att den huvudsakliga verksamheten ska bestå av att ge ut massmedier. Det kan dock inte uteslutas att verksamhet som inte kan betraktas som massmedial ”kärnverksamhet” kommer att träffas även om detta krav används. Många bloggares verksamhet består t.ex. av att huvudsakligen ge ut massmedier. Verksamheten är också i flera fall av kommersiell natur genom att den är reklamfinansierad. Det kan ifrågasättas om de som driver sådan verksamhet alltid är intresserade av att få grundlagsskydd och att fullgöra de skyldigheter som följer med detta. Som nämnts är det viktigt att en eventuell utökning av de aktörer som kan få grundlagsskydd begränsas till de som kan och vill upprätthålla grundprinciperna i det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet.

Begreppet massmedier är till skillnad från de specifika medietekniker som i dag ges skydd enligt YGL alltså oprecist och vittomfattande. Oavsett hur begreppet närmare definieras skulle användandet av det innebära en uppenbar risk för en mer omfattande reglering än vad som är önskvärd. Detta skulle bl.a. medföra att aktörer som inte har ett intresse av grundlagsskydd skulle komma

att omfattas av skyddet. Vidare skulle regleringens tillämpningsområde riskera att bli oklart.

Om massmedier däremot definieras som verksamhet där det förekommer yttranden som är av särskilt betydelse för informations- och åsiktsbildningen i samhället skulle det möjligen vara lättare att hitta ett sätt att särskilt fånga in den verksamhet som åsyftas. Att använda begreppet massmedier i den betydelsen att medierna ska ha ett visst innehåll strider dock mot den grundläggande principen i TF och YGL om att det inte ska ha någon betydelse för grundlagsskyddet vad yttrandet innehåller. Det är i stället tekniken att förmedla yttranden som avgör om skydd finns. Som framgått anges också i våra direktiv att grundlagsskyddet inte heller i fortsättningen ska styras av yttrandenas innehåll.

Slutsats

Utvecklingen på medieområdet talar i och för sig för en utvidgning av det automatiska grundlagsskyddet till publiceringsverksamhet som bara förekommer på webbplatser på internet.

Som har framgått av det anförda är det emellertid förenat med betydande svårigheter att på ett relevant och precist sätt avgränsa de ytterligare publiceringar i databaser som då skulle omfattas av det automatiska skyddet. Tillämpningsområdet för grundlagen skulle riskera att bli oklart, till men för både de som driver verksamheten och eventuella meddelare. Till detta kommer att eventuella förändringar måste vara förenliga med de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer som regleringen i YGL bygger på.

Sammantaget gör vi bedömningen att det inom ramen för vårt uppdrag inte finns förutsättningar att utvidga det automatiska grundlagsskyddet för databasverksamhet. En sådan ordning får i stället anses förutsätta en annan typ av regleringsmodell för tryck- och yttrandefriheten än den som gäller enligt TF och YGL. Vi föreslår därför inte någon utvidgning av det automatiska grundlagsskyddet för innehåll som tillhandahålls på begäran ur databaser.

Publiceringar på internet som inte har någon koppling till traditionella medier får i stället, liksom hittills, skyddas genom att utgivningsbevis söks och beviljas för databasen.

9.2.2 Ska redaktionsbegreppet förändras?

Vår bedömning: Redaktionsbegreppet i databasregeln bör behållas.

Enligt vår bedömning ska alltså kopplingen till traditionella medier när det gäller det automatiska grundlagsskyddet för databaser behållas. Det finns då skäl att överväga hur denna koppling ska se ut. Övervägandena ska enligt direktiven ske mot bakgrund av de problem som har framkommit när det gäller att avgöra vad som är ”en redaktion” i databasregelns mening.

Yttrandefrihetskommittén förde, som nämns ovan, ett resonemang om att redaktionsbegreppet i databasregeln borde ändras för att komma runt de problem som hade uppstått i praxis med att definiera vad som är en redaktion (se SOU 2012:55 Del 1 s. 373). Enligt Yttrandefrihetskommittén kunde detta ske genom att redaktionsbegreppet utmönstrades ur regeln och att grundlagsskyddet i stället skulle ta sikte på den som gav ut en periodisk skrift eller ett radioprogram. Det var också tänkbart att därutöver införa ett krav på yrkesmässighet hos aktören i syfte att undvika grundlagsskydd för den som inte vill omfattas av detta. Yttrandefrihetskommittén konstaterade dock att det fanns problem med att ersätta redaktionsbegreppet och bedömde att fördelarna med detta inte uppvägs nackdelarna. Redaktionsbegreppet skulle därför behållas.

När det anges i databasregeln att det ska vara en redaktion för t.ex. en tidning som ska tillhandahålla innehållet i databasen för att grundlagsskydd ska föreligga kan det enligt vår bedömning föra tankarna till att det är redaktionen knuten till ett visst massmedieföretag som avses. I fall när flera företag inom samma koncern är inblandade, varav ett t.ex. ger ut tidningen och ett annat står för webbplatsen, kan det uppstå frågor om det är redaktionen för tidningen som kan sägas driva även databasen. Det kan också vara fråga om massmedieföretag med omfattande publiceringsverksamhet som bedrivs genom flera kanaler, t.ex. genom flera webbplatser och tv- eller radioprogram. I dessa fall är det inte säkert att det är samma redaktion som tar fram innehållet till samtliga program och webbplatser. En särskild fråga är att det kan vara andra som uppdaterar innehållet. Även i dessa fall orsakar redaktionsbegreppet frågor.

En möjlighet skulle kunna vara att ta bort redaktionsbegreppet och i stället bara ange att grundlagsskyddet för databaser gäller den som ger ut en periodisk skrift eller sänder ett radioprogram. Även denna formulering kan dock ge intryck av att det är just den aktören som har grundlagsskydd för databasen, t.ex. det företag som ger ut tidningen. Även i detta fall skulle tolkningsfrågor uppstå och inte heller med denna formulering skulle frågan hur grundlagsskyddet gäller om databasverksamheten bedrivs i en annan juridisk person än t.ex. den som ger ut den tryckta tidningen säkert besvaras.

Situationen får, enligt vår mening, hittills anses ha lösts i praxis på ett tillfredsställande sätt. Med hänsyn till detta och till att det ovan diskuterade alternativet till att bibehålla redaktionsbegreppet inte med säkerhet löser frågan hur sambandet mellan aktörerna ska ses om flera juridiska personer är inblandade, anser vi att redaktionsbegreppet i databasregeln bör behållas.

10 Grundlagsskydd för print on demand, e-böcker och ljudböcker

10.1 Bakgrund

10.1.1 Inledning

Det är den medieform som ett innehåll ges ut i som avgör vilka grundlagsregler som blir tillämpliga. Detta innebär att samma innehåll kan ha grundlagsskydd enligt olika regler beroende på i vilken form det ges ut. Det brukar talas om att grundlagarna är teknikberoende eller medieberoende. En bok i tryckt form skyddas enligt tryckfrihetsförordningen (TF) om den finns i en upplaga medan samma innehåll som tillhandahålls genom print on demand, i form av en e-bok eller en ljudbok skyddas enligt databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Det är också tänkbart att boken över huvud taget inte förekommer som tryckt skrift utan bara i form av print on demand, en e-bok eller en ljudbok. Print on demand förekommer också på andra områden än bokområdet. Bland annat framställs tekniska upptagningar i form av print on demand, t.ex. cd-skivor. I dessa fall kan innehållet skyddas enligt YGL:s regler om tekniska upptagningar eller enligt databasregeln.

10.1.2 Print on demand

Vad är print on demand?

Print on demand, även kallat beställningstryck, innebär att tekniska upptagningar, skrifter eller bilder framställs på begäran genom överföring av innehåll ur en databas. Vid framställning av skrifter an-

vänds som regel kopiatorer eller skrivare med en mycket hög kapacitet och resultatet blir ofta likt en skrift som har framställts i tryckpress. Framställningssättet varierar dock och det förekommer att print on demand-exemplaren också framställs genom tryckpress. Antalet exemplar som framställs vid varje tillfälle varierar. Det kan handla om allt från ett enstaka exemplar tillverkas efter beställning till att en upplaga med ett större antal exemplar framställs. Användningen av tekniken skiljer sig också åt inom olika områden. Den största användningen finns på bokområdet medan print on demand inte är lika vanligt förekommande på musik-, film- och bildområdet. Tekniken används också vid tryck på t.ex. tröjor.

De som driver databaserna varifrån print on demand framställs är olika slags aktörer. Det kan vara t.ex. traditionella bokförlag eller skivbolag. Det kan också vara sådana som inte driver någon annan verksamhet.

Den nuvarande regleringen av print on demand

Grundlagsskyddet för yttranden genom print on demand återfinns i 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL. Enligt bestämmelsen har ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar (t.ex. ett bokförlag eller tryckeri) skydd enligt YGL för innehåll som tillhandahålls allmänheten ur en databas genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild. För att skydd enligt grundlagen ska gälla tillämpas vidare krav på att tillhandahållandet sker på särskild begäran och att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten. Regleringen innebär alltså att grundlagsskyddet för t.ex. en bok som framställs genom print on demand gäller databasverksamheten som skriften framställs ifrån och att det är den som driver den verksamheten som har skyldighet att utse en utgivare som ansvarar för innehållet.

Grundlagsskydd för databasverksamhet som innehåller det material som print on demand-exemplaret framställs från kan också uppstå genom ansökan och beviljande av utgivningsbevis (s.k. frivilligt grundlagsskydd). Utgivningsbeviset söks hos Myndigheten för press, radio och tv och förutsättningarna i 1 kap. 9 § andra stycket YGL ska vara uppfyllda för att utgivningsbevis ska kunna utfärdas. Bland

annat ska bara den som driver verksamheten kunna ändra innehållet i databasen.

Av de framställda exemplaren (skriften, bilden eller den tekniska upptagningen) ska framgå databasens namn samt när, var och hur exemplaren framställts. Den som driver verksamheten ska se till att dessa uppgifter framgår. (Se närmare 3 kap. 15 § YGL.)

Av det anförda framgår således att de enskilda exemplaren normalt sett inte har grundlagsskydd (se dock nedan och avsnitt 10.2).

Här bör samtidigt nämnas bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket YGL som kan sägas ta sikte på enstaka exemplar. Bestämmelsen innebär att grundlagarnas regler om utredningsbeslag gäller för print on demand-exemplar om det är fråga om ingripande på grund av missbruk av yttrandefriheten.

Skälen för den gällande ordningen

Grundlagsskyddet har alltså getts till innehållet i databasen från vilket print on demand-exemplaret framställs. Av förarbetena (prop. 2001/02:74 s. 44 f.) kan utläsas att fallet med att enstaka exemplar framställs var det som åsyftades när grundlagsskyddet för print on demand-verksamhet infördes. I propositionen konstaterades att det när det gäller skrifter som framställs i tryckpress inte krävs framställning av ett visst antal exemplar för att TF ska vara tillämplig. Det fordras dock att skriften kan lämnas ut för spridning, dvs. att den kan nå andra än de som befinner sig i en mindre, slutna krets. Det angavs att detta innebär att en bok som trycks på beställning i enstaka exemplar vanligen inte faller in under TF. Vidare framhölls att en skrift som framställs genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande omfattas av TF endast om den är mångfaldigad. Det innebär att den ska vara framställd i mer än ett fåtal exemplar vid ett tillfälle. Framställning av sådana skrifter på beställning i enstaka exemplar omfattas därför normalt inte av TF.

Grundlagsskyddet för en teknisk upptagning förutsatte, enligt propositionen, att upptagningen framställs i mer än ett fåtal exemplar vid ett och samma tillfälle när spridningen ska ske genom utlämnande av exemplar och inte genom offentlig uppspelning. Det konstaterades att böcker och andra skrifter samt tekniska upp-

tagningar som framställs i enstaka exemplar på beställning normalt inte omfattas av grundlagsskydd enligt TF eller YGL.

I propositionen angavs vidare att print on demand-verksamhet förekom i begränsad omfattning i Sverige, till skillnad från i vissa andra länder. Det handlade t.ex. om framställning av enstaka böcker på beställning av kunder via internet. Det bedömdes samtidigt att framställning av print on demand i större skala av böcker och skivor i butik sannolikt skulle komma att bli vanligt förekommande också i Sverige.

Vidare framhölls att print on demand-verksamhet har betydelse för sådana ändamål som grundlagarna skyddar. Eftersom det inte fanns några vägande skäl emot, borde därför ett grundlagsskydd införas för denna verksamhet. Skyddet borde omfatta exempelvis det fallet att ett skivbolag, i stället för att producera upplagor av cd-skivor, tillhandahåller musik i en databas och låter butikerna framställa enstaka cd-skivor på beställning av kunderna. Också motsvarande arrangemang mellan bokförlag och bokhandel borde omfattas. Eftersom det var fråga om databasanvändning borde skyddet ges i databasregeln. Det fanns alltså skäl att knyta grundlagsskyddet till databasen som sådan och inte till de exemplar av skrifter och upptagningar som blir resultatet av framställningsprocessen. Dessa exemplar skulle inte som sådana omfattas av grundlagsskydd.

När grundlagsskyddet för print on demand-verksamhet behandlades fördes också ett resonemang om att utöka kretsen av aktörer som har automatiskt grundlagsskydd. I Mediegrundlagsutredningens betänkande *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet* (SOU 2001:28 s. 227), som föregick den nu nämnda propositionen, uttalades att inte all print on demand-verksamhet borde belastas med skyldighet att utse utgivare och dokumentera innehållet m.m. Det fanns skäl att utesluta privat framställning av enstaka print on demand-exemplar.

I propositionen angavs det att en viktig del av motivet för att ge grundlagsskydd genom databasregeln hade varit hänförligt till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor. Det framstod därför som följdriktigt att grundlagsskyddet gällde samma krets som den till vilken detta källskydd är anknutet. I propositionen anfördes vidare att bokförlag kan vara en sådan utgivare eller redaktion som meddelande kan lämnas till enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF. Med hänsyn till det och till att bokförlags verksamhet kan vara av be-

tydelse för opinionsbildningen kunde det hävdas att även bokförlag borde omfattas av databasregeln. Detsamma gällde tryckerier. Dessa kunde t.ex. syssla med print on demand-verksamhet. Det noterades att databasregeln redan omfattade bl.a. företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar. Företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter borde därför enligt regeringens mening läggas till bland massmedieföretagen i databasregeln. Grundlagsskydd skulle alltså gälla för t.ex. ett bokförlags publicering av en bok i en databas.

Resultatet av förslaget innebar att den databaspublicerade boken fick ett grundlagsskydd och att det i första hand blev utgivaren snarare än författaren eller någon annan som ansvarade för innehållet. Det konstaterades i propositionen att detta motsvarade vad som redan gällde för en bok som publiceras i en teknisk upptagning, t.ex. på en cd-romskiva. Det angavs vidare att författarens möjligheter att förfoga över sitt verk även fortsättningsvis skulle komma att regleras av upphovsrättsliga bestämmelser. Regeringen kunde sålunda inte se att förslaget i rättsligt hänseende påverkade författarens roll i negativ riktning. En helt annan sak var att det kunde uppfattas som otillfredsställande att det såvitt avser böcker i traditionell mening kommer att gälla olika ansvarsregler beroende av om TF eller YGL är tillämplig. Detta var emellertid en konsekvens av grundlagarnas konstruktion där alltså skyddet är kopplat till vissa tekniker snarare än innehållet.

Yttrandefrihetskommittén, som berörde frågan översiktligt i slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55 Del 1 s. 381 f.), ifrågasatte om det inte borde vara de enskilda print on demand-exemplaren som skulle omfattas av grundlagsskydd. Frågan om grundlagsskydd eller inte skulle då i stället regleras i de bestämmelser som gäller skrifter respektive tekniska upptagningar. Yttrandefrihetskommittén lämnade dock inte något förslag i den delen.

Sistnämnda frågeställning berörs också i ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2001/02:KU21 s. 22). Konstitutionsutskottet angav där att det enligt utskottet i framtiden borde kunna bli fråga om att ett bokförlag eller en återförsäljare, utan att en enskild person på särskild begäran beställt en print on demand-utskrift, använder framställningstekniken för att ta fram ett så stort antal exemplar att det motsvarar vad som kan kallas en upplaga. Det anfördes att i ett

sådant fall kan fråga uppkomma huruvida TF eller YGL är tillämplig och grundlagsskydd därmed föreligger.

Kartläggning av användningen av print on demand

Vi ska enligt direktiven kartlägga användningen av print on demand och mot denna bakgrund ta ställning till om nuvarande bestämmelser om print on demand är adekvata. En sådan kartläggning har utförts, se *bilaga 6*.

Kartläggningen har omfattat användningen av print on demand när det gäller bl.a. böcker, cd-skivor, bilder, filmer och tröjor. Kartläggningen har syftat bl.a. till att beskriva i vilken omfattning tekniken används inom olika områden och hur vanligt förekommande framställning av enstaka exemplar respektive framställning av exemplar i antal som utgör en upplaga är. Den har också syftat till att beskriva produktions- och distributionsformerna vid print on demand. Vidare har det undersökts med vilken teknik print on demand framställs.

Av rapporten framgår att användningen av tekniken print on demand är störst på bokområdet. Det är också inom det området som flest aktörer är insatta i frågorna samt själva tar upp olika aspekter på den rättsliga regleringen. Genomgående efterfrågas en ändring av grundlagen så att det enskilda exemplaret, framställt genom print on demand, ges grundlagsskydd och att den straffrättsliga ansvarsfördelningen ändras. De tillfrågade ifrågasätter vidare varför formatet och inte innehållet är styrande för om ett enstaka exemplar omfattas av grundlagsskydd eller inte.

Av kartläggningen framgår att användningen av tekniken print on demand inte är lika vanligt förekommande på film-, bild- och musikområdet som på bokområdet. På musikområdet utgör framställning av print on demand en väldigt liten del av verksamheten, mindre än en procent. På filmområdet tycks enligt rapporten print on demand inte existera. När det gäller bildområdet är det märkbart få aktörer som kommer i kontakt med tekniken print on demand.

Beträffande frågan om hur aktörerna ser på den framtida användningen av print on demand framgår av rapporten att företrädare för bokförlagen bedömer att användningen på bokområdet kommer att öka. Skälen är att tekniken är förmånlig eftersom man

inte behöver hålla stora lager och kan trycka upp t.ex. ovanliga titlar i enstaka exemplar utan att det kostar särskilt mycket mer än att framställa flera exemplar. E-böcker har heller inte slagit igenom så stort som förväntat eftersom människor, enligt vad som uppgetts, ”vill ha en fysisk bok i handen”.

När det gäller användningen av print on demand för att framställa cd-skivor anges i rapporten att företrädare för branschen uppger att cd-skivor inte efterfrågas på samma sätt som fysiska böcker. Förklaringen anses vara att streaming av musik över nätet i hög grad har tagit över musikområdet och utgör i dag den största marknaden. Det gör att print on demand antagligen inte kommer att användas så mycket framöver när det gäller musik. I fråga om användningen av print on demand på bildområdet framgår av rapporten att tekniken används på fotografiområdet för att kunna framställa t.ex. fotoböcker i färre exemplar. I rapporten anges vidare att när det gäller användningen av print on demand för framställning av t.ex. tröjor så används tekniken oftast för att framställa många exemplar.

Av rapporten framgår dessutom att produktionen och distributionen av print on demand av böcker sker genom mellanhänder, s.k. aggregatorer. En stor aktör som agerar som mellanhänder när det gäller print on demand är Publit AB. Efter aggregatorerna i kedjan finns återförsäljarna (t.ex. Adlibris och Bokus). Både aggregatorerna och återförsäljarna äger databaser med en mängd titlar. Aggregatorerna och återförsäljarna är förhindrade att gå in i och göra ändringar i boken.

Kartläggningen visar att antalet print on demand-exemplar som framställs varierar. Det kan handla om allt från att ett enstaka exemplar tillverkas till att en upplaga med ett antal exemplar framställs.

På bokområdet, där användningen av print on demand är störst, är det vanligt att mellanhänder innehar databaserna. Företrädare för branschen har angett att de anser att det finns tveksamheter med den nuvarande grundlagsregleringen. En sådan fråga är att författaren ansvarar för den tryckta boken medan bokförlaget ansvarar för innehållet i databasen. Det har angetts att mellanhänderna sällan ansöker om utgivningsbevis för sin databas. Detta har av vissa inte ansetts vara ett problem när verket i form av den tryckta boken redan getts ut och ingen har exempelvis väckt talan om förtal. När det inte föreligger en tryckt bok kan det dock, enligt företrädare för branschen, förutses att osäkerheter kan uppstå.

10.1.3 E-böcker och ljudböcker

Vad är en e-bok och en ljudbok?

E-böcker eller digitala böcker är en digitaliserad version av tryckta böcker eller böcker som publiceras enbart i det digitala formatet. Det kan röra sig om ljudböcker, alltså böcker återgivna som talat ljud, men också om textböcker som läses på t.ex. en datorskärm, en surfplatta eller i mobiltelefonen. E-böcker och ljudböcker är då filer i en databas och kan distribueras som nedladdningsbara eller strömmande ljudfiler till läsarna. Ljudböcker kan också ges ut på fysiska databärare, t.ex. på cd.

Enligt företrädare för bokbranschen kommer i dagsläget de allra flesta nya svenska böcker ut som e-böcker samtidigt som den tryckta boken. Detta gäller i allt högre grad också böcker som översatts till svenska.

Den nuvarande regleringen

Filerna som innehåller e-böckerna och ljudböckerna utgör sådana överföringar ur databaser till allmänheten på särskild begäran som nämns i 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL. Dessa överföringar omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln om det är någon av aktörerna som anges i bestämmelsens första stycke som tillhandahåller tjänsten. Närmast till hands när det gäller e-böcker och ljudböcker är sådana företag som benämns ”företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar”, t.ex. bokförlag eller tryckerier. En ytterligare förutsättning för grundlagsskyddet är att det bara är den som driver verksamheten som ska kunna ändra innehållet i databasen. Grundlagsskyddet ges alltså till den som driver databasverksamheten.

Grundlagsskydd för databasinnehåll i form av e-böcker och ljudböcker kan också uppnås genom ansökan och beviljande av utgivningsbevis (s.k. frivilligt grundlagsskydd). Utgivningsbeviset söks hos Myndigheten för press, radio och tv och förutsättningarna i 1 kap. 9 § andra stycket YGL ska vara uppfyllda för att utgivningsbevis ska kunna utfärdas. Bland annat ska bara den som driver verksamheten kunna ändra innehållet i databasen.

E-böcker och ljudböcker har inte särskilt berörts i förarbetena till lagstiftningen. Yttrandefrihetskommittén behandlade emellertid i betänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14 s. 200 f.) frågan om e-böcker som levereras med innehåll skulle omfattas av grundlagsskyddet. Med e-böcker avsågs dock i det betänkandet företrädesvis läsplattor och inte, vilket får sägas vara den nu vanligaste innebörden, digitaliserade versioner av tryckta böcker eller böcker som publiceras enbart i det digitala formatet.

Möten om regleringen av e-böcker med företrädare för bokbranschen

Vid möten med företrädare för bokbranschen har uppgifter lämnats bl.a. om hur produktionen och distributionen av e-böcker och ljudböcker i dagsläget går till.

Enligt dessa uppgifter har författaren vanligtvis ett avtal med förlaget om att detta ska ge ut det aktuella verket i bl.a. digital form. Enligt avtalet har förlaget endast rätt att göra redaktionella ändringar i verket, alltså inga ändringar i innehållet. Rätten att besluta att verket ska ges ut ligger dock hos förlaget.

Försäljning och distribution kan ske på många olika sätt. Det finns företag som samlar förlagens alla filer i sina databaser och tillhandahåller dem till återförsäljare, t.ex. Ad Libris AB och Bokus AB. Återförsäljarna säljer i sin tur e-böckerna till konsumenterna. Dessa företag har inte någon rätt att ändra i filerna.

Enligt uppgifter från branschföreträdarna är det vanligt att en bok som ges ut i tryckt form också produceras som en e-bok, vilken ges ut samtidigt som den tryckta boken. Det kan dock också förekomma en förskjutning i tiden innan den tryckta boken publiceras i databasen. Det finns också exempel på titlar som bara ges ut i digital form.

På samma sätt som när det gäller print on demand ser företrädare för bokbranschen problem med det splittrade ansvaret, dvs. att bokförlaget ansvarar för databasen som innehåller e-boken medan författaren ansvarar för den tryckta boken.

10.1.4 Bilageregeln

Enligt 1 kap. 7 § andra stycket TF gäller den grundlagen även för radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL under förutsättning att de oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift och anger hur innehållet disponerats. En ytterligare förutsättning är att det är ägaren till den periodiska skriften som sprider eller låter sprida innehållet i dessa former. Ett sådant program eller en sådan upptagning ska jämföras med en bilaga till skriften. Denna regel kallas därför för bilageregeln.

Bakgrunden till regeln är att det vid tillkomsten av YGL ansågs att ett enhetligt ansvar skulle råda när innehållet i en dagstidning eller annan periodisk skrift distribuerades i form av en radio- eller kassettidning genom vilken innehållet gjordes tillgängligt för personer med funktionsnedsättning (se prop. 1990/91:64 s. 138). Eftersom radio- och kassettidningar spreds genom eterburna eller trådbundna sändningar eller genom ljudupptagningar skulle enligt de regler om utgivarskap som föreslogs i YGL en särskild utgivare behöva utses för sådana versioner av en periodisk skrift, om inga särbestämmelser meddelades. Genom den föreslagna regeln kom utgivaren för den tryckta förlagan att ansvara även för radio- och kassettidningen. Därmed hölls rätten att bestämma över och ansvaret för vad som publiceras samlat hos utgivaren för den periodiska skriften.

För att bilageregeln ska vara tillämplig krävs att innehållet i en periodisk skrift står som förlaga. Skriftens innehåll ska dessutom återges oförändrat och det ska anges hur innehållet har disponerats. Det innebär att bilageregeln inte är tillämplig om ändringar görs i materialet som utgör bilagan i förhållande till den tryckta versionen. Slutligen förutsätts för bilageregeln tillämplighet att det är ägaren till en periodisk skrift som antingen själv sprider eller låter annan sprida skriftens innehåll. Om bilageregeln gäller, utesluts tillämpning av YGL (se 1 kap. 11 § YGL).

Även om bakgrunden till bilageregeln främst var kopplad till behovet att göra material tillgängligt för personer med funktionsnedsättning valde lagstiftaren att göra regeln generellt tillämplig på förlagetagna publiceringar av detta slag.

Bilageregeln gäller alltså bl.a. när innehållet i en periodisk skrift återges oförändrat genom ett radioprogram enligt YGL. I förarbetena till YGL (prop. 1990/91:64 s. 138 f.) framgår att med radio-

program förstås ljudradio, television och andra liknande sändningar. Det skulle innebära att regeln var tillämplig bl.a. när skriftens ägare lät sprida innehållet i form av databasöverföringar. Detta antogs också länge vara innebörden av bilageregeln, se bl.a. Mediegrundlagsutredningen i SOU 2001:28 s. 322.

Högsta domstolen har emellertid i rättsfallet NJA 2003 s. 31 bedömt saken annorlunda. Frågan i målet gällde om bilageregeln var tillämplig på artiklar som hade publicerats i databasen PressText och som ursprungligen publicerats i den tryckta tidningen Expressen. Frågan var om publiceringen i databasen utgjorde ett radioprogram enligt vad som anges i bilageregeln. I domen slog Högsta domstolen fast att databasregelns utformning, som anger att YGL:s föreskrifter om radioprogram ska tillämpas på tillhandahållanden av upplysningar ur en databas, får förstås som att YGL:s föreskrifter om radioprogram inte gäller direkt för databasöverföringar. Domstolen anförde att eftersom bilageregeln förutsätter att spridning sker i form av ett sådant radioprogram som avses i YGL innebar databasregeln enligt sin ordalydelse att ett tillhandahållande enligt databasregeln inte faller in under bilageregeln. Domstolen framhöll att det särskilt med hänsyn till att flera olika konsekvenser av ett motsatt synsätt, t.ex. frågan om preskription, framstod som outredda (jfr prop. 2001/02:74 s. 78 f. och bet. 2001/02:KU21 s. 51 f.), saknades anledning att tolka databasregeln utöver dess ordalydelse.

10.2 Överväganden

10.2.1 Inledning

Vi har i uppdrag att mot bakgrund av resultaten av den genomförda kartläggningen överväga om den nuvarande grundlagsregleringen av print on demand är adekvat.

Grundlagsskyddet för print on demand-verksamhet tar, som nämnts, sikte på databasen som innehåller t.ex. ”boken”. Det är den som driver databasverksamheten, i regel ett bokförlag, som har skyldighet att utse en utgivare som ansvarar för innehållet. För grundlagsskydd krävs enligt 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL att den som driver verksamheten är en sådan aktör som nämns i den aktuella bestämmelsen, t.ex. ett bokförlag som även säljer tryckta skrifter. Vidare krävs att aktören råder över verksamhetens innehåll. I

avsnitt 10.2.2 redovisar vi vår bedömning av om det som framkommit om användningen av print on demand, bl.a. när det gäller vem som tillhandahåller databasinnehållet, utgör skäl att förändra den nuvarande regleringen.

Vidare ska vi analysera om det finns skäl att ge även enstaka print on demand-exemplar grundlagsskydd. På motsvarande sätt ingår det i uppdraget att utreda om e-böcker och ljudböcker som distribueras som enstaka nedladdningsbara eller strömmande ljudfiler bör ges grundlagsskydd. Dessa frågor behandlas i avsnitt 10.2.3.

Som framgått kan det sägas föreligga ett splittrat ansvar när innehållet tillhandahålls både i form av en tryckt bok och i någon annan form (print on demand, en e-bok eller ljudbok). En av bokförlaget utsedd utgivare ansvarar enligt grundlagen för innehållet i en bok vid print on demand-verksamhet samt vid distribution av e-böcker och ljudböcker medan författaren ansvarar för samma innehåll när det utkommer i tryckt form. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 10.2.4.

En viktig utgångspunkt vid diskussionen om eventuella förändringar är att dessa enligt direktiven ska ligga i linje med de grundläggande principer som bär upp tryck- och yttrandefriheten. Till dessa principer hör ensamansvaret för tryck- och yttrandefrihetsbrott. Det finns också ett grundläggande publiceringskrav som innebär att ett yttrande ska vara riktat till allmänheten för att ansvar för tryck- och yttrandefrihetsbrott ska kunna utkrävas. Vidare är grundlagarna uppbyggda så att grundlagsskyddet knyts till användningen av en viss medieteknik, skyddet tar således inte sikte på innehållet i yttrandet.

10.2.2 Grundprinciperna för skydd av print on demand enligt databasregeln

Vår bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att ändra grundprinciperna för skydd av print on demand enligt databasregeln.

Inledning

Av den genomförda kartläggningen framgår bl.a. att produktionen och distributionen av print on demand sker på olika sätt, ofta med anlitan av mellanhänder som innehar databaserna. Vidare varierar det antal exemplar som framställs. Se närmare om detta i avsnitt 10.1.2.

Mot bakgrund av vad som har framkommit under kartläggningen kan det diskuteras hur print on demand-verksamhet förhåller sig till databasregleringen i YGL.

Vem tillhandahåller innehållet i databasen?

Som berörts ovan har en sådan aktör som nämns i databasregelns första stycke och som driver databasverksamhet för att tillhandahålla print on demand under vissa förutsättningar grundlagsskydd för innehållet i databasen.

Av kartläggningen framgår att produktionen och distributionen på bokområdet när det gäller print on demand ofta sker med anlitan av mellanhänder, ibland i flera led. Dessa innehar databaserna från vilka böckerna framställs respektive distribueras. En fråga är i dessa fall om det är bokförlaget som kan sägas tillhandahålla innehållet i databasen.

Av vad som framkommit har de mellanhänder som anlitas vid distributionen inte någon rätt att ändra i innehållet utan de får anses endast "förvara" databasinnehållet för bokförlagets räkning. Med hänsyn till detta kan mellanhänderna inte sägas ha en självständig ställning vid bedömningen av vem som tillhandahåller innehållet i grundlagens mening. Dessa förhållanden innebär enligt vår mening att det tillhandahållande som sker genom mellanhänderna torde kunna betraktas som en del av bokförlagets tillhandahållande av databasinnehållet.

Det kan här noteras att det i förarbetena till bestämmelsen om grundlagsskydd för print on demand uttalades att den som rent faktiskt ombesörjer att ett print on demand-exemplar framställs på kundens begäran, t.ex. en affärsinnehavare eller ett affärsbiträde, omfattas av grundlagsskyddet för print on demand inklusive principen om ensamansvar (prop. 2001/02:74 s. 98). Han eller hon,

angavs det, kan därför inte ådömas ansvar för brott enligt vanlig lag för t.ex. hets mot folkgrupp.

Råder bokförlaget över innehållet i databasen?

En annan aspekt som har diskuterats är om kravet att den som driver databasverksamheten ska råda över innehållet är uppfyllt när det gäller förhållandet mellan bokförlaget och författaren. Förhållandet vid distribution av print on demand är nämligen det att bokförlaget normalt sett inte råder fullt ut över innehållet i databasen i form av "boken" utan detta gör författaren. Även i förhållande till de mellanhänder som anlitas vid distributionen kan det ifrågasättas om bokförlaget råder över innehållet i den mening som avses i databasregeln.

Enligt vår mening faller det sig emellertid naturligt att se de inblandade aktörerna som en enhet. Författaren bidrar med innehållet till databasen medan förlaget råder över publiceringen. När det gäller de mellanhänder som anlitas vid publiceringen har de inte någon rätt att ändra i innehållet utan de får, som tidigare berörts, anses endast förvara innehållet inför vidare distribution.

Mot denna bakgrund får bokförlaget i fall som de nu beskrivna enligt vår mening anses råda över databasinnehållet i den mening som krävs enligt grundlagen.

I detta sammanhang kan nämnas Högsta domstolens avgörande NJA 2007 s. 309. Rättsfallet handlade om huruvida databasregeln i 1 kap. 9 § YGL var tillämplig på innehåll i arkivdatabasen PressText. Databasen innehöll artiklar från tidningen Expressen och drevs av Pressens Bild, som i PressText även hanterade material som tidigare hade publicerats i andra periodiska skrifter än Expressen. Pressens Bild hade inte rätt att ändra i artiklarna i databasen och Expressen förfogade självständigt över vilket material som skulle tillhandahållas i PressText och kunde besluta när och hur länge ett visst material skulle hållas tillgängligt.

Högsta domstolen uttalade att bedömningen av om databasregeln är tillämplig i ett fall som det förevarande är beroende av vem som ska anses ha tillhandahållit informationen. Genom att uttrycket "tillhandahålla" används i regeln ansåg Högsta domstolen att det kunde avses något annat än det faktiska utsändandet av informa-

tionen. Avgörande för bedömningen borde därför enligt Högsta domstolen inte vara var databasen kunde sägas vara placerad eller om databasverksamheten var förlagd till en särskild juridisk person. I stället fick det anses mest förenligt med de intressen som grundlagarna bygger på, inte minst intresset av att källskyddet bevaras, att den som faktiskt råder över informationen i databasen också betraktas som den som tillhandahåller den. Ett sådant mindre formalistiskt synsätt överensstämde enligt domstolen med vad som hade förespråkats av Mediegrundlagsutredningen i ett tidigare lagstiftningsärende (SOU 2001:28 s. 198 f.) och till vilket departementschefen i huvudsak hade anslutit sig (prop. 2001/02:74 s. 46 f.). Högsta domstolen hänvisade även till rättsfallen NJA 2001 s. 445 och 2004 s. 574.

Mot denna bakgrund ansåg Högsta domstolen att det var Expressen som tillhandahöll artiklarna i PressText. Rättsfallet berörs även i avsnitten 9.1.2, 11.1.2 och 12.3.2.

Grundlagsskydd genom utgivningsbevis

En annan fråga är att det kan diskuteras om ett företag som endast tillhandahåller print on demand är en sådan aktör som har automatiskt grundlagsskydd för sina publiceringar enligt databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Enligt bestämmelsen får endast bokförlag eller tryckerier som samtidigt framställer tryckta skrifter automatiskt grundlagsskydd. Det finns enligt vad vi har erfarit vid kontakter med bokbranschen relativt stora aktörer som tillhandahåller print on demand och som inte uppfyller förutsättningen för automatiskt skydd.

För dessa finns det emellertid en möjlighet att ansöka om utgivningsbevis för att på så sätt uppnå grundlagsskydd, förutsatt att övriga krav enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL är uppfyllda, bl.a. att den som driver databasverksamheten råder över innehållet i databasen.

Vid kontakter med företrädare för bokbranschen har det vidare framkommit att författare när det gäller print on demand inte sällan vänder sig direkt till det företag som driver databasen och att boken distribueras på så sätt. Dessa företag är inte traditionella bokförlag. Företrädarna för branschen har uppgett att det i dessa fall ibland uppstår frågor om vem av författaren eller företaget som ska ansöka

om utgivningsbevis och att detta kan leda till att ett sådant bevis inte söks.

Även om vissa tillämpningsfrågor i anslutning till databasregeln kan uppkomma torde möjligheten till frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis normalt ge stora möjligheter till grundlagsskydd för de aktörer som är verksamma på detta område.

Slutsatser angående den nuvarande regleringen

Grundlagsskyddet har getts till innehållet i databasen eftersom det är detta innehåll som kan sägas vända sig till allmänheten på det sätt som är en förutsättning för grundlagarnas tillämplighet. Det enstaka exemplar som blir resultatet av en print on demand-produktion kan däremot inte sägas uppfylla detta grundläggande publiceringskrav och kan därmed inte anses riktat till allmänheten.

De frågeställningar rörande tillämpningen av databasregeln när det gäller print on demand som har väckts kan enligt vår bedömning i betydande grad bemästras inom ramen för den nuvarande regleringen. Även om gränsdragningsfall med det regleringssätt som gäller för TF och YGL – som bygger på användningen av viss teknik – inte helt kan undvikas saknas det anledning att nu ändra grundprinciperna för skydd enligt databasregeln.

10.2.3 Grundlagsskydd för enstaka exemplar och filer?

Vår bedömning: Det finns inte skäl att ge enstaka print on demand-exemplar grundlagsskydd. Det finns inte heller skäl att ge e-böcker och ljudböcker i form av enstaka nedladdningsbara eller strömmande ljudfiler grundlagsskydd.

Inledning

I avsnitt 10.2.1 har beskrivits det splittrade ansvaret för innehåll som finns både i form av en tryckt bok och som print on demand, en e-bok eller en ljudbok. I dessa fall svarar en av bokförlaget utsedd utgivare enligt grundlagen för innehållet i boken när den distribueras

som print on demand, en e-bok eller ljudbok, medan författaren ansvarar för samma innehåll när det utkommer i tryckt form.

Om enstaka print on demand-exemplar respektive e-böcker och ljudböcker i form av enstaka nedladdningsbara eller strömmande ljudfiler ges skydd skulle samma ansvarsordning, nämligen att författaren ansvarar, kunna gälla både för en viss bok som framställs genom print on demand respektive en e-bok eller en ljudbok och för samma bok som ges ut i tryckt form. Det splittrade ansvar som kan sägas gälla för samma innehåll skulle härigenom undvikas. Även i fall där boken bara ges ut i form av print on demand eller som en e-bok eller en ljudbok skulle författaren ansvara i stället för, som nu, bokförlaget.

Framställning av print on demand skiljer sig från distributionen av e-böcker och ljudböcker genom att det i fråga om print on demand rör sig om fysiska exemplar medan e-böcker och ljudböcker utgör filer i en databas. Övervägandena om hur print on demand-exemplar ska kunna ges grundlagsskydd blir därför av ett annat slag än när det gäller nedladdade eller strömmande filer.

Print on demand

Det finns olika tänkbara sätt att rent lagtekniskt åstadkomma att det enstaka print on demand-exemplaret ges grundlagsskydd. Ett sätt är att i grundlagen särskilt ange att print on demand-exemplaren ska anses som utgivna, även om de inte uppfyller kravet på en upplaga. Om sådana regler placeras i TF måste det dessutom anges att print on demand-exemplaren ska jämföras med tryckta skrifter eftersom tryckteknik i TF:s mening inte alltid används vid framställning av print on demand. I så fall skulle print on demand-exemplaren kunna få grundlagsskydd enligt reglerna om icke-periodiska skrifter i TF respektive reglerna om tekniska upptagningar i YGL.

Ett annat sätt skulle kunna vara att hänföra alla typer av print on demand-exemplar (böcker, bilder och tekniska upptagningar, t.ex. cd-skivor och filmer) till en egen ny kategori i grundlagsregleringen, som får grundlagsskydd enligt en särskild bestämmelse i YGL. Även i detta fall skulle det behöva anges att exemplaren ska anses utgivna, vilket krävs för grundlagens tillämplighet om de grundprinciper som regleringen bygger på ska följas.

Ett ytterligare alternativ skulle kunna vara att föra in en särskild stencilregel för print on demand-exemplaren, som innebär att de omfattas av grundlagsskydd om de förses med vissa ursprungsuppgifter. Även i detta fall måste det faktum att print on demand inte (i regel) uppfyller kravet på en upplaga beaktas.

Även om det således rent lagtekniskt skulle vara möjligt att åstadkomma en förändring finns det starka skäl som talar emot det. Gemensamt för de sätt att ge print on demand-exemplaret grundlagsskydd som här diskuteras är, i de fall där det bara rör sig om ett enstaka exemplar, att man frångår den grundläggande principen om att medier ska rikta sig till allmänheten för att omfattas av grundlagsskyddet. Tanken är nämligen att det bara är yttranden som når många och därmed är av betydelse för opinionsbildningen som är värda att skydda (jfr prop. 1990/91:64). Det är också först genom utgivningen av ett yttrande som grundlagarnas straff- och sanktionsbestämmelser kan tillämpas (se bl.a. Axberger, *Tryckfrihetens gränser*, 1984, s. 21 f.).

Det var också det faktum att enstaka print on demand-exemplar inte kunde sägas rikta sig till allmänheten som ledde till att det nuvarande grundlagsskyddet utformades så att det var den som driver verksamheten, t.ex. bokförlaget, som gavs skydd för innehållet i den databas ur vilken print on demand-exemplaret framställs (se prop. 2001/02:74 s. 97 f.).

Det skulle således innebära ett tydligt avsteg från den grundläggande principen att yttranden ska rikta sig till allmänheten att låta enstaka print on demand-exemplar omfattas av grundlagsskydd.

Det kan dessutom diskuteras hur stort det reella problemet när det gäller exemplaren i själva verket är. Detta gäller bl.a. mot bakgrund av att TF och YGL i en del fall har ansetts ge visst skydd även för meddelanden och yttranden som faller utanför grundlagarnas tillämpningsområden. För en genomgång av denna s.k. paraplyeffekt för grundlagsskyddet och av de skydd som anses tillkomma ”godtroende” meddelare, se bl.a. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i delbetänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?* (SOU 2006:96 Del 1 s. 45) och prop. 1975/76:204 s. 130.

I detta sammanhang bör också nämnas att det av vår kartläggning av användningen av print on demand framgår att print on demand-exemplar ibland framställs i ett så stort antal att det utgör

en upplaga (se avsnitt 10.1.2). Exemplaren riktar sig i dessa fall till allmänheten i den mening som krävs för att TF och YGL ska bli tillämpliga (se NJA 2002 s. 281 och NJA 2002 s. 583). Det bör inte finnas något som hindrar att exemplaren i dessa fall får grundlagsskydd enligt den s.k. stencilregeln i 1 kap. 5 § TF. En förutsättning är att uppgifter om mångfaldigande enligt paragrafen åsatts exemplaret.

Vidare tyder kontakterna med tryckerier som framställer print on demand-exemplar på att framställningen i vissa fall sker genom sådan tryckteknik som avses i TF. I dessa fall utgör print on demand-exemplaret en skrift och omfattas av skydd enligt TF, om det trycks i så många exemplar att det utgör en upplaga (se 1 kap. 5 och 6 §§).

Sammantaget finns det enligt vår mening inte skäl att ändra den nuvarande ordningen så att det enstaka print on demand-exemplaret omfattas av grundlagsskydd.

E-böcker och ljudböcker

Uppdraget enligt direktiven är att vi på motsvarande sätt som med print on demand-exemplar ska överväga om e-böcker och ljudböcker som distribueras som enstaka nedladdningsbara eller strömmande ljudfiler bör ges grundlagsskydd. Uppdraget får uppfattas som att frågan är om det ska finnas grundlagsskydd, förutom för filerna i databasen, även när det gäller de filer som hämtas till den enskilde läsarens dator från den grundlagsskyddade databasen eller som strömmas från en sådan databas. Det är alltså här fråga om denna kommunikationsform, dvs. när filen har "lämnat" databasen, ska grundlagsskyddas. Som nämnts ovan finns det i dessa fall inget fysiskt exemplar utan filen är en del i databasen som skyddas enligt nuvarande regler. Det går dock att se den nedladdade eller strömmande filen som en egen kommunikationsform.

En ordning som ger skydd åt denna information skulle i likhet med vad som tidigare sagts vara svår att förena med den nuvarande systematiken i grundlagarna och skulle förutsätta genomgripande förändringar bl.a. i fråga om kravet på att skyddade medier ska rikta sig till allmänheten. Vidare skulle nedladdade och strömmande filer få kategoriseras som en egen medieform skild från databasen i övrigt. De problem som har påtalats med grundlagsskyddet för e-böcker

och ljudböcker framstår inte som så omfattande att det är motiverat med ingripande förändringar av det här slaget. Mot denna bakgrund anser vi att grundlagsskyddet för e-böcker eller ljudböcker inte bör utformas som ett skydd för enstaka nedladdade eller strömmande filer.

10.2.4 Bilageregeln utvidgas

Inledning

Det har ovan beskrivits att det kan te sig problematiskt med ett splittrat ansvar för samma innehåll när det tillhandahålls genom olika medieformer. Syftet med bilageregeln i 1 kap. 7 § TF är att hålla samman ansvaret i ett sådant fall, nämligen när en tidning tillhandahålls både i tryckt form och i form av en inläst taltidning i ett radioprogram eller genom en teknisk upptagning. Det finns anledning att överväga om det synsätt som bilageregeln bygger på också skulle kunna tillämpas för att hålla samman ansvaret när det gäller t.ex. en tryckt bok som också tillhandahålls i form av print on demand, en e-bok eller en ljudbok.

När en utvidgning av bilageregeln's tillämpningsområde övervägs finns det dock anledning att inleda med att se över regelns tillämplighet på taltidningar med hänsyn till att det kan ifrågasättas om regeln numera har en lämplig utformning i det avseendet. Produktionen och distributionen av taltidningar har förändrats och de distribueras inte längre i form av radioprogram eller tekniska upptagningar, utan distributionen sker uteslutande via internet. Bilageregeln, som den har kommit att tillämpas, omfattar i dag inte dessa taltidningar.

Bilageregeln utvidgas till ytterligare sätt att tillhandahålla taltidningar

Vårt förslag: Bilageregeln i TF utvidgas till att gälla även när ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida innehållet i form av en sändning eller ett tillhandahållande på särskild begäran av ett program eller en teknisk upptagning som avses i YGL. En förutsättning är att innehållet har anpassats till personer med funktionsnedsättning samt att det återges oförändrat och att det framgår hur innehållet har disponerats.

Bilageregeln syfte var, som framgått, ursprungligen att hålla samman ansvaret för den tryckta periodiska skriften med ansvaret för samma innehåll anpassat för personer med funktionsnedsättning när innehållet distribuerades i form av sändningar av radioprogram och tekniska upptagningar (prop. 1990/91:64 s. 138 f.). Regeln kom dock inte att i lagtexten begränsas på detta sätt.

Taltidningar distribuerades vid regelns tillkomst genom en sändning till mottagarnas utrustning. En annan distributionsform var att taltidningen fanns som en s.k. kassettidning. Distributionen av taltidningar har dock förändrats och sker enligt uppgift från Myndigheten för tillgängliga medier sedan juni 2015 uteslutande via internet. Taltidningar som distribueras på ett sådant sätt omfattas inte av bilageregeln (se NJA 2003 s. 31). Däremot kan de omfattas av det grundlagsskydd som ges i databasregeln.

En nackdel med att tillämpa databasregeln på taltidningar är att tidningsföretagen måste utse en särskild utgivare för databasen, som ska anmälas till Myndigheten för press, radio och tv. Det innebär i sin tur att ansvaret för tidningens innehåll i dessa fall inte hålls samman, vilket var det uttalade syftet vid tillkomsten av bilageregeln. Det gäller också andra preskriptionsregler för tillhandahållandet i databasen än för den periodiska skriften. När en utgivare avgår och ersätts med en ny får den nye utgivaren enligt dagens regler ta ansvar för allt som tidigare har förts in i databasen, jfr dock vad vi föreslår i avsnitt 13.5.1 om ändring av reglerna vid ansvar för innehåll i databaser.

Yttrandefrihetskommittén föreslog, mot bakgrund av pågående förändringar av sättet att distribuera taltidningar, att bilageregeln borde utvidgas till att omfatta taltidningar som tillhandahålls från

sådana databaser som avses i YGL (se SOU 2012:55 Del 1 s. 396 f.). Remissinstanserna var i stort sett positiva till denna förändring. Det fanns dock vissa instanser som tyckte att förslaget var alltför lagtekniskt komplicerat.

Den förändring av sättet att distribuera taltidningar som var skälet till Yttrandefrihetskommitténs förslag tycks nu helt ha slagit igenom. Alla taltidningar distribueras via internet. Detta innebär att ingen taltidning regleras av bilageregeln i dess nuvarande utformning.

Enligt vår mening finns det, så som Yttrandefrihetskommittén konstaterade, vägande skäl att försöka uppnå en ordning där ansvaret för den tryckta tidningen även i fortsättningen kan hållas samman med ansvaret för taltidningen, särskilt som detta ligger i linje med det ursprungliga syftet med bilageregeln.

En utvidgning av bilageregeln bör därför ske så att den gäller även när innehållet i en periodisk skrift distribueras på begäran ur en databas som omfattas av databasregeln i YGL. En förutsättning bör vara att innehållet har anpassats för personer med funktionsnedsättning. Det nuvarande kravet på att innehållet i den periodiska skriften ska återges oförändrat ska gälla även i fråga om det tillhandahållande som nu diskuteras. Detsamma gäller kravet på att det ska anges hur innehållet har disponerats.

Möjlighet till ett samlat ansvar för böcker enligt bilageregeln

Vårt förslag: Bilageregeln i TF utvidgas till att gälla när en författare, utgivare eller förläggare till en skrift som inte är periodisk även sprider eller låter sprida innehållet i skriften i form av ett program som avses i databasregeln. En förutsättning är att den som sprider skriftens innehåll ansvarar för detta enligt grundlagen och att innehållet återges oförändrat. Vidare krävs att det i anslutning till databaspubliceringen anges att det är fråga om en bilaga till en sådan tryckt skrift.

Inledning

Det kan som berörts sägas föreligga ett splittrat ansvar på bokområdet. Författaren ansvarar för den tryckta boken medan den som driver databasen, oftast ett bokförlag, ansvarar för samma innehåll i form av print on demand och e-böcker. Detta har av företrädare för bokbranschen framhållits som ett problem. Det har bl.a. anförts att den nuvarande ordningen kan verka avhållande på ett bokförlags vilja att publicera en bok med ett kontroversiellt innehåll i form av print on demand, en e-bok eller en ljudbok eftersom förlaget kan få ansvara för eventuella tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Vidare kan det nuvarande systemet innebära en form av "självcensur" för författaren genom att denne inte vill vända sig till ett bokförlag för publicering av en bok med ett innehåll som kan ifrågasättas. Det är också på bokområdet som vissa oklarheter om grundlagsskyddets tillämplighet har visat sig föreligga, se avsnitt 10.1.2.

Vi anser därför att det bör övervägas om det på bokområdet går att åstadkomma ett samlat ansvar samtidigt som de grundläggande principerna i grundlagssystemet upprätthålls. Frågan är således om en ordning med samlat ansvar kan skapas på något annat sätt än vad som har diskuterats i avsnitten 10.2.2 och 10.2.3.

Bilageregeln utvidgas till att omfatta icke-periodiska skrifter

Enligt de tidigare redovisade bedömningarna bör det enstaka print on demand-exemplaret eller den nedladdade eller strömmande ljudfilen inte ges grundlagsskydd eftersom det skulle strida mot grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Frågan är då om det är möjligt att göra författaren ansvarig för innehållet även i dessa former samtidigt som de grundläggande principerna upprätthålls.

Förutom att yttrandet, i enlighet med vad som utvecklats ovan, ska vända sig till allmänheten ska grundlagsskyddet kunna kopplas till den teknik som yttrandet förmedlas genom. Utgångspunkten ska även fortsättningsvis vara att grundlagarnas tillämplighet inte är beroende av en värdering av innehållet i det yttrande som förmedlas. Det har också visat sig innebära avsevärda svårigheter att när YGL är tillämplig utgå från innehållet i en databas när olika avgränsningar ska göras. Vi har bl.a. diskuterat om författaren genom särskilda

regler ska kunna göras ansvarig för det innehåll i databasen som utgör boken.

Ett sätt att undvika att definiera det innehåll i databasen som utgör den ”bok” som avses är att koppla grundlagsskyddet för det innehållet till den tryckta boken. Det som då skulle skyddas i databasen är alltså precis samma innehåll som det som finns i den tryckta boken.

Bilageregeln erbjuder en sådan möjlighet. Bestämmelsen som nu gäller fall där ägaren till en periodisk skrift återger innehållet i form av en radiosändning eller en teknisk upptagning är utformad så att grundlagsskyddet för dessa medieformer gäller om de utgör ett förlagetrotet återgivande av innehållet i en periodisk skrift. Radio-programmet eller den tekniska upptagningen ska i dessa fall jämsättas med en bilaga till tidningen. Grundlagsskyddet gäller då enligt TF:s bestämmelser. Bestämmelsen avser, som redan nämnts, att hålla ihop ansvaret för innehållet i medieformerna.

Även när det gäller innehållet i en tryckt bok och i en bok i form av print on demand, en e-bok eller en ljudbok finns det enligt vår bedömning skäl att hålla samman ansvaret. Genom att göra bilageregeln tillämplig även då en författare till en icke-periodisk skrift eller ett bokförlag sprider innehållet genom en databas kommer författaren för den tryckta boken att ansvara även för boken i digital form. Boken i denna form skulle då anses som en bilaga till den tryckta skriften med samma innehåll och omfattas av TF:s regler.

Fördelen med denna lösning är att författaren kan göras ansvarig för boken i form av print on demand, en e-bok eller en ljudbok utan att det innehåll i databasen som han eller hon ska ansvara för behöver definieras, vilket annars kan innebära svårigheter om definitionen ska bli precis. Författarens ansvar kommer i detta fall att gälla det innehåll i databasen som motsvarar den tryckta boken. Detsamma gäller om en förläggare eller utgivare har blivit ansvarig för en tryckt skrift enligt den s.k. ansvarskedjan enligt 8 kap. TF (t.ex. om författaren var avliden vid en ny utgivning) och även låter sprida innehållet i form av t.ex. en e-bok. Utgångspunkten för de överväganden som återges nedan är dock att författaren ansvarar.

En förutsättning för bilageregeln tillämplighet bör vara att innehållet återges oförändrat i de medier som anses utgöra en bilaga till skriften. Det innehåll som återges som print on demand respektive i en e-bok eller en ljudbok ska alltså vara det som återges i den tryckta

boken. Det ska här nämnas att ljudböcker innebär att innehållet i den tryckta boken läses upp. Det förekommer att vissa effekter läggs till, t.ex. i form av olika bakgrundsljud. Som regel torde sådana inslag i en ljudbok gå att förena med kravet på likhet mellan innehållet i ljudboken och den tryckta boken. En viss förändring av innehållet i det här avseendet när det återges i ljudboken är alltså acceptabel. Här kan nämnas att den nuvarande bilageregeln i 1 kap. 7 § TF om tal-tidningar gäller tryckt text som återges som tal. Om det upplästa innehållet avviker alltför mycket från det skrivna kan det dock inte sägas återge innehållet oförändrat på det sätt som krävs enligt den föreslagna regeln.

Även när det gäller e-böcker förekommer det att innehållet skiljer sig från det i den tryckta boken, t.ex. genom att bilder animeras. En bedömning får göras i varje enskilt fall om innehållet återges oförändrat på det sätt som krävs.

Genom den diskuterade utvidgningen av bilageregeln kommer författaren att ansvara enligt TF:s regler om innehållet i en tryckt bok tillhandahålls genom en databas. Det aktuella databasinnehållet regleras i dessa fall inte av databasregeln i YGL, vilket kan vara fallet med annat material i samma databas.

Spridandet av skriften i digital form förefaller i många fall ske genom att ett uppdrag lämnas till någon som innehar en databas att ordna så att innehållet i skriften blir publicerat där. Detta får normalt betraktas som ett uppdragsförhållande där den som sköter den faktiska driften av databasen inte är en självständig aktör i frågor som har att göra med det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga ansvaret. Bilageregeln bör alltså bli tillämplig även när författaren lämnar över det aktuella materialet till någon som innehar en sådan databas för publicering (se SOU 2001:28 s. 199). En författare som lämnar ett sådant uppdrag får anses råda över innehållet i den mening som avses i avsnitt 10.2.2 ovan och NJA 2007 s. 309, vilket är en förutsättning för ansvaret.

En praktiskt viktig situation är när författaren träffar ett avtal med förlaget om att ett verk ska ges ut även i digital form. Förlaget ”omhänderhar” därmed inte enbart tryckning och utgivning av författarens i skrift på det sätt som anges i nuvarande 8 kap. 7 § andra stycket TF. Förlaget får även motsvarande roll i fråga om den digitala utgivningen. Det framstår mot denna bakgrund som naturligt att låta bilageregeln bli tillämplig även när förläggaren sprider eller

låter sprida skriftens innehåll genom t.ex. en e-bok. Detta förutsätter naturligtvis författarens medgivande. Motsvarande bör gälla för utgivaren av en tryckt skrift som inte är periodisk och som ansvarar enligt nuvarande 8 kap. 6 § TF.

Kravet att det ska anges hur innehållet i bilagan har disponerats, vilket finns i den nuvarande bilageregeln, är enligt vår mening inte nödvändigt när det gäller bilagor i form av print on demand, e-böcker och ljudböcker. Kravet fanns ursprungligen med för att ange vad lagen (senare grundlagen) var tillämplig på (se prop. 1981/82:164 s. 17). Något behov av en innehållsförteckning, på samma sätt som när det gäller en periodisk skrift, finns inte när det gäller print on demand, e-böcker och ljudböcker. Krav på att det anges hur innehållet har disponerats behöver alltså inte uppställas i dessa fall.

Det kan noteras att vårt förslag även kommer att omfatta talböcker, dvs. böcker vilkas innehåll har anpassats för personer med funktionsnedsättning genom att de läses upp.

Vi anser sammanfattningsvis att bilageregeln bör omfatta även fall när författaren, en utgivare eller ett bokförlag tillhandahåller innehållet i en tryckt skrift i en databas i enlighet med vad som anges ovan.

Hur mediet med bilagan ska vara utformat

Vi anser alltså att bilageregeln bör utvidgas så att den omfattar fall när innehållet i en tryckt skrift som inte är periodisk sprids eller låter spridas av författaren, utgivaren eller ett bokförlag i form innehåll i en databas.

Bilageregeln i dess nuvarande utformning omfattar publicering av tryckt material i andra medier som omfattas av grundlagen (radio-program och tekniska upptagningar). I den utvidgning av bilageregeln som nu föreslås när det gäller print on demand, e-böcker och ljudböcker bör det vara fråga om publicering i databaser som uppfyller de krav som anges i databasregeln.

Den nya regleringen skulle i första hand komma att avse dels webbplatser där e-böcker eller ljudböcker tillhandahålls för nedladdning eller streaming, dels databaser med material som finns tillgängligt för print on demand. En grundläggande förutsättning för

att bilageregeln ska bli tillämplig i dessa fall är att materialet även har getts ut som en tryckt skrift enligt TF:s regler.

För att det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet ska hålla ihop i dessa fall, bör det krävas att bilagepubliceringen sker genom en databas som avses i databasregeln. Till bilden hör att det i många fall kan antas att bilagepubliceringen på en webbplats görs av aktörer som omfattas av det automatiska grundlagsskyddet för databasverksamhet (t.ex. bokförlag). I övriga fall finns möjligheten att ansöka om utgivningsbevis för att på så sätt få grundlagsskydd.

Innehållet i en tryckt skrift som publiceras som en bilaga på en databas bör vara tydligt avskilt från övrigt material på databasen och kunna uppfattas som en egen enhet på denna (jfr SOU 2001:68 s. 16 och 328).

Uppgift i anslutning till databaspubliceringen om att bilageregeln är tillämplig

Publiceringar enligt bilageregeln som avser periodiska skrifter kan enkelt identifieras och kopplas till skrifterna. Tillämpningsproblemen och oklarheterna för allmänheten blir få. Detta kan dock förväntas bli annorlunda när innehållet i en tryckt skrift i form av en bok även sprids i form av print on demand, en e-bok eller en ljudbok. I de fallen kan det vara svårt för en utomstående betraktare att avgöra om eventuella ansvarsfrågor ska bedömas enligt TF eller YGL. Om grundlagsskydd föreligger enligt databasregeln i YGL ansvarar en utgivare, t.ex. hos ett bokförlag. Gäller däremot grundlagsskydd enligt den utvidgade bilageregeln i TF ansvarar författaren för detta databasinnehåll. För att det ska bli tydligt vilken ansvarsordning som är avsedd att tillämpas är det enligt vår bedömning nödvändigt med någon form av upplysningsskyldighet för den som vill åberopa bilageregeln. Det kan ske t.ex. genom en anmälan till myndighet i någon form eller genom att det anges i anslutning till databaspubliceringen att det rör sig om en bilaga enligt bilageregeln.

Enligt vår bedömning framstår en ordning som bygger på den senare metoden som betydligt enklare att genomföra och att tillämpa. Det bör därför införas ett krav på att det i anslutning till databaspubliceringen av t.ex. en e-bok anges att det rör sig om ett tillhandahållande av en bilaga enligt bilageregeln. I annat fall kan bilageregeln inte tillämpas.

10.2.5 Särskilt om preskription

Vårt förslag: Preskriptionstiden när det gäller databasinnehåll som avses i den föreslagna utvidgningen av bilageregeln när det gäller periodiska skrifter och icke-periodiska skrifter ska börja löpa från det att publicering i databasen sker.

En bestämmelse införs i TF som ger domstol möjlighet att besluta att ett brottsligt yttrande i en bilaga i form av ett program i en databas enligt bilageregeln ska tas bort ur databasen. Detta ska kunna ske även efter det att preskriptionstiden löpt ut. Det införs även en regel om att den som låter brottsligt innehåll ligga kvar efter att ett beslut om borttagande meddelats kan straffas för det.

Från vilken tidpunkt ska preskriptionstiden börja löpa?

Det har diskuterats från vilken tidpunkt preskriptionstiden ska anses börja löpa när det gäller innehåll i databaser som utgör en bilaga till skriften. Diskussionerna tog sin början före avgörandet NJA 2003 s. 31 genom vilket Högsta domstolen, som nämns i avsnitt 10.1.4, konstaterade att bilageregeln inte kunde omfatta innehåll i databaser. Vid tiden för dessa diskussioner ansågs bilageregeln, i motsats till vad Högsta domstolen kom fram till, omfatta offentliggöranden också i databaser (se bl.a. SOU 2001:28 s. 322).

När nu bilageregeln föreslås gälla även när en tryckt skrift tillhandahålls oförändrad ur en databas blir en fråga när preskriptionstiden ska börja löpa för bilagan i form av databasinnehållet (en taltidning respektive print on demand, en e-bok eller en ljudbok) åter aktuell.

I specialmotiveringen till bilageregeln (prop. 1990/91:64 s. 138) angavs att regeln innebar att en förlagetrogen version av en periodisk skrift som sprids på något av de sätt som anges i paragrafen ska behandlas på samma sätt som en bilaga till den tryckta skriften. Den skulle följaktligen anses som en del av tryckalstret och omfattas av det skydd som TF ger periodiska skrifter. Det angavs också att det kunde anmärkas att begreppet ”utgivning” i t.ex. 1 kap. 6 § och 9 kap. 3 § TF fick anses avse sändningen av programmet eller utlämnandet av upptagningen för spridning.

Beträffande den särskilda frågan om vad som gäller i fråga om preskriptionstid och utgångspunkten för denna när bilageregeln är tillämplig på en databas konstaterade Mediegrundlagsutredningen i sitt betänkande (SOU 2001:28) att utgångspunkten bör vara när innehållet publicerades i databasen. Utredningen anförde att det kunde tyckas naturligt att räkna tiden från det att den periodiska skriften gavs ut för att helt jämställa publiceringen i databasen med publiceringen i skriften. Utredningen ansåg dock att förarbetsuttalandet i specialmotiveringen i prop. 1990/91:64 om att begreppet utgivning i 9 kap. 3 § TF fick anses avse sändningen av programmet talade emot en sådan tolkning. Det låg då, enligt utredningen, närmare till hands att anta att det citerade förarbetsuttalandet angående tillämpningen av 9 kap. 3 § TF på ”bilagor” enligt 1 kap. 7 § TF uttryckte tanken att utgångspunkten för preskriptionstidsberäkningen är densamma som enligt 7 kap. 1 § YGL.

Det förstnämnda sättet skulle innebära att preskriptionstiden i praktiken kunde bli betydligt längre för publiceringen i databasen än för publiceringen genom den periodiska skriften när materialet ligger kvar i databasen efter utgivningen av skriften. Det kunde enligt Mediegrundlagsutredningen hävdas att detta inte stämmer överens med bilageregelnns syfte att den periodiska skriftens innehåll skulle behandlas enligt TF:s regler oavsett om det publicerades endast i tryckt form eller i både tryckt form och i andra medier. Att i stället bestämma utgångspunkten för preskriptionstiden till tidpunkten då materialet först hölls tillgängligt skulle enligt utredningen däremot stämma bättre överens med vad som gäller för publiceringen genom den periodiska skriften. Utredningen noterade härvid att bilageregeln torde ha tillkommit i syfte att ge ett särskilt skydd åt publicering av tidnings- och tidskriftsnummer i elektronisk form eller som upptagning i tidsmässig anslutning till den tryckta förlagans utgivning. Utredningen föreslog att det skulle förtydligas i lagtexten att preskriptionstiden löpte från tiden för publiceringen i bilagan (se s. 323 f.).

Yttrandefrihetskommittén föreslog att bilageregeln skulle utvidgas till att gälla även när taltidningar tillhandahölls genom databaser. Kommittén ansåg att preskriptionstiden skulle börja löpa från tidpunkten för den ursprungliga utgivningen av den taltidning som utgjort förlaga för taltidningen. Detta ansågs vara en lämplig

ordning för att den ansvarige skulle kunna överblicka sitt straffrättsliga ansvar vid publicering. (Se SOU 2012:55 Del 1 s. 397.)

När det gäller frågan från vilken tidpunkt preskriptionstiden ska beräknas när innehåll i en databas utgör en bilaga till en tryckt skrift har vi, mot bakgrund av de argument som förts fram i tidigare utredningssammanhang, funnit att övervägande skäl talar för att preskriptionstiden för bilagorna i form av print on demand, e-böcker och ljudböcker samt talböcker och taltidningar bör börja löpa från det att innehållet i den tryckta skriften publicerades i databasen (jfr bl.a. uttalandena i prop. 1990/91:64 s. 138 om att sändningen skulle jämföras med utgivning vid tillämpning av 9 kap. TF). Detta ligger också i linje med att innehållet i den tryckta boken många gånger publiceras i databasen med en viss tidsförskjutning.

Att bestämmelserna i TF ska tillämpas på innehållet innebär att preskriptionstiderna som stadgas i den lagen kommer att gälla för databasinnehållet, dvs. sex månader för en periodisk skrift och ett år för en icke-periodisk skrift.

Domstol ska kunna besluta att databasinnehåll ska tas bort

I avsnitt 13.5.1 behandlas generella frågor om hur preskriptionstiden ska beräknas vid publiceringar i databaser och konsekvenser av detta.

Frågan om preskription för databasinnehåll som anses utgöra en bilaga till en tryckt skrift är dock en särskild fråga. Genom att preskriptionstiden börjar löpa från det att innehållet publiceras kan efter en tid brottsligt innehåll ligga kvar utan möjlighet för det allmänna eller målsäganden att ingripa. Det skulle kunna leda till stötande konsekvenser. Vi menar därför att det bör finnas en möjlighet att avbryta fortsatt spridning av ett yttrande på en webbplats som innebär yttrandefrihetsbrott. Med hänsyn till de spridningsmöjligheter som en databaspublicering innebär bör denna möjlighet finnas trots att preskription har inträtt för åtal eller krav på skadestånd.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas en skyldighet att ta bort ett yttrande i en databas som innefattar tryckfrihetsbrott i de fall när bilageregeln är tillämplig. Detta ska ske efter ett domstolsbeslut. Skyldigheten att ta bort det brottsliga materialet bör

åvila den som ansvarar för databasinnehållet. (I avsnitt 10.2.4 har utvecklats att författaren genom att denne sprider eller låter sprida innehållet den trycka boken i en databas får ansvara även för detta innehåll. Det är också mot författaren som ett åläggande av ta bort visst material ska riktas. Om en utgivare eller förläggare ansvarar för den tryckta skriften riktas åläggandet mot denne.)

Enligt vår bedömning bör en fråga om borttagande av material ur en databas behandlas enligt reglerna om tryckfrihetsfrihetsmål i 12 kap. TF, vilket bl.a. innebär att huvudregeln är att jury ska delta i bedömningen av om tryckfrihetsbrott föreligger eller inte.

Frågan om borttagande kan normalt förväntas bli aktuell i samband med prövningen av ett åtal som Justitiekanslern eller målsäganden har väckt med anledning av tryckfrihetsbrott. Ett beslut om borttagande meddelas då av rätten genom att frågan behandlas i domen i anslutning till själva ansvarsfrågan.

Om det efter det att åtalspreskription har inträtt förs en fristående talan om borttagande av information ur en databas, ska domstolen i ett tryckfrihetsmål pröva om yrkandet kan bifallas. Prövningen innefattar då en bedömning av om tryckfrihetsbrott föreligger men innebär inte att någon kan dömas för brott.

Det bör framhållas att den berörda regleringen kan innebära svårigheter när det gäller att identifiera vilket innehåll i databasen som ska tas bort och som det är straffbart att fortsätta sprida. En förutsättning för att regleringen ska kunna tillämpas är att det innehåll som utgör tryckfrihetsbrott kan särskiljas från annat innehåll i databasen. Till skillnad från innehållet i en bok eller teknisk upptagning är innehållet i en databas inte fixerat utan kan lätt ändras. Detta ställer stora krav på precisionen i yrkandet från Justitiekanslern och målsäganden samt i domstolens hantering av frågan i domen. Ett yttrande som har ansetts innefatta tryckfrihetsbrott och som ska tas bort ur databasen torde normalt behöva citeras i sin helhet i domen (jfr SOU 2001:28 s. 328). Utgångspunkten ska alltid vara att ett beslut om borttagande ska vara så begränsat som möjligt och endast omfatta det eller de stycken i en text som gör att brott föreligger. Detsamma ska gälla i fråga om bilder eller ljudfiler som innehåller brott.

Spridande i strid med ett beslut om borttagande bör vara straffbart i dessa fall.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas en regel i TF som anger att brottsligt material ska tas bort i databasinnehåll som utgör en bilaga till den tryckta skriften. Ett åläggande att ta bort brottsligt material ska kunna meddelas även efter det att preskriptionstiden har löpt ut. Vidare ska det föras in en regel som innebär att den som låter material som befunnits innefatta tryckfrihetsbrott ligga kvar i databasen kan straffas. En förutsättning är att denne vet om att domstol har beslutat att yttrandet ska tas bort ur databasen.

Förslaget om en skyldighet till borttagande har likheter med vad som gäller i fråga om konfiskering av tryckta skrifter (7 kap. 7 § TF) och tekniska upptagningar (5 kap. 6 § YGL). Det kan dock noteras att en viktig principiell skillnad är att borttagandet innebär en åtgärd riktad mot material som redan har spritts till allmänheten i tryck- och yttrandefrihetsrättslig mening medan konfiskering bara får ske av exemplar som ännu inte är spridda. Skillnaden bör dock inte tillmätas betydelse vid utformningen och tillämpningen av den nya regleringen, t.ex. i fråga om verkställighet. Den s.k. exklusivitetsprincipen i nuvarande 1 kap. 3 § TF torde medföra att det inte finns möjlighet att verkställa ett beslut om borttagande genom handräckning av Kronofogdemyndigheten eller på något annat sätt som inte har uttryckligt stöd i grundlagen. Någon sådan verkställighetsform införs inte enligt vårt förslag. Straffsanktionen blir i stället den metod som används för att säkerställa att ett beslut om borttagande efterlevs, jfr bestämmelsen i 6 kap. 3 § andra stycket TF om straff för den som sprider en skrift som har förklarats konfiskerad.

10.2.6 Upphovsmannen kan utses till utgivare

Bedömning: I de fall som inte kommer att omfattas av förslaget om en utvidgad bilageregulering kan upphovsmannen genom att utses till utgivare för den del av databasen som innehåller verket göras ansvarig för det innehållet.

Den nuvarande regleringen ger, som nämnts, grundlagsskydd åt innehållet (t.ex. ”boken”) i databasen från vilken print on demand-exemplaret framställs respektive där en e-bok eller en ljudbok finns. I dessa fall är det i regel en av bokförlaget utsedd utgivare

som ansvarar för innehållet. Genom den föreslagna utvidgningen av bilageregeln kommer problemet med det splittrade ansvar som kan sägas föreligga för samma innehåll när det publiceras genom olika medier (i en tryckt bok respektive i en e-bok eller ljudbok) att kunna åtgärdas i många fall. Detta kommer att gälla de fall där boken ges ut i form av en tryckt skrift.

Det förekommer emellertid att boken bara framställs genom print on demand eller ges ut som en e-bok eller ljudbok. I dessa fall finns det en viss möjlighet att inom ramen för den nuvarande regleringen göra upphovsmannen ansvarig.

Enligt YGL (4 kap. 1 §) ska utgivare enligt vad som närmare föreskrivs i lag utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten. I 3 kap. lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen) finns det närmare bestämmelser om utgivare för databaser. Enligt dessa bestämmelser bör t.ex. ett bokförlag som ska anmäla en utgivare för en databas till Myndigheten för press, radio och tv kunna uppge flera databaser med flera utgivare. En av databaserna kan bestå av en eller flera böcker av en viss författare. Det framstår som fullt tänkbart att anmäla författaren som utgivare för den databasen.

Praxis ger också stöd för att en utgivare enligt 4 kap. 1 § YGL kan utses för hela databasen eller för delar av den (se NJA 2013 s. 945). I fallet med print on demand skulle det innebära att endast en databas behöver anmälas till Myndigheten för press, radio och tv. Författarna skulle då kunna utses som utgivare för den del av databasen där innehållet i form av deras böcker finns. Detta bör dock förutsätta att det av databasens struktur tydligt framgår vad som utgör de olika delarna som respektive utgivare utses för.

11 Användarkommentarer och externa informationsleverantörer

11.1 Bakgrund

11.1.1 Inledning

Ett grundläggande krav för att databasverksamhet ska få skydd enligt yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är att den som driver verksamheten råder över innehållet. Det hänger samman med ensamansvaret för det som publiceras.

Publiceringar i databaser har på flera sätt en särskild karaktär jämfört med andra yttranden som regleras av grundlagen. Innehållet kan uppdateras löpande och det finns många gånger särskilda funktioner på webbplatserna där den som driver verksamheten interagerar med de som tar del av innehållet. Vidare kan länkning ske på olika sätt till andra webbplatser. Även annat externt material förekommer.

Det är inte ovanligt att den som tillhandahåller en databas låter en s.k. extern informationsleverantör uppdatera innehållet i delar av databasen. Det kan vara fråga om ett medieföretag som låter ett produktionsbolag uppdatera en webbsida som är kopplad till det radio- eller tv-program som produktionsbolaget producerar åt medieföretaget. Ett annat exempel är då ett företag har fått i uppdrag att sköta och välja ut den reklam som visas på ett tidningsföretags webbplats. Vidare kan nämnas situationen då utomstående aktörer på uppdrag av massmedieföretaget förhandsgranskar (modererar) användares artikelkommentarer och fattar beslut om att publicera eller inte publicera dessa på massmedieföretagets webbplats.

Interaktionen med användarna av webbplatsen kan innebära att kommentarer från användarna läggs in i databasen utan föregående granskning av den som driver verksamheten. Inläggen kan göras

med koppling till redaktionellt material (s.k. artikelkommentarer) eller i särskilda tjänster som är avsedda för diskussioner i vissa ämnesfrågor (s.k. diskussionsforum).

Den medverkan av andra än den som driver webbplatsen som i betydande utsträckning förekommer väcker ett antal olika frågeställningar. En central fråga i sammanhanget är om sådan medverkan som innebär att annan än den som driver verksamheten kan ändra i innehållet skulle kunna leda till att grundlagsskyddet för webbplatsen påverkas.

11.1.2 Innehållet i en databas ska kunna ändras endast av den som driver verksamheten

Ett villkor för grundlagsskydd enligt databasregeln i 1 kap. 9 § YGL är, som nämnts ovan, att databasens innehåll endast ska kunna ändras av den som driver verksamheten. Detta villkor har ansetts vara en förutsättning för att utgivaren ensam ska kunna ansvara för det som publiceras (prop. 1990/91:64 s. 112).

Vid tillkomsten av databasregeln 1992 angavs att grundlagsskyddet inte gällde om mottagaren kunde ändra i registret (som det då benämndes). År 2003 infördes den nuvarande formuleringen, nämligen att grundlagsskyddet för databasen gäller om innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten. Syftet med ändringen var att klargöra att databasregeln inte omfattade sådana databaser där t.ex. en extern informationsleverantör kan ändra innehållet utan föregående åtgärd av databasinnehavaren (prop. 2001/02:74 s. 98 och avsnitt 8.3.2 i detta betänkande).

Ändringen 2003 tillkom på förslag av Mediegrundlagsutredningen. Av utredningens betänkande *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet.* (SOU 2001:28 s. 483) framgår att syftet med ändringen inte var att utesluta grundlagsskydd för material som publiceras i databasen på uppdrag av den som driver tjänsten. Avsikten var i stället i första hand att från grundlagsskyddet undanta databaser som innehåller material som publiceras i s.k. ”hämtningsslänkar”, dvs. information som på olika sätt automatiskt hämtas in från t.ex. en annan webbplats utan att det finns ett uppdragsförhållande mellan databasägaren och den externa informationsleverantören. Utredningen påpekade bl.a. att ”[d]en som driver verksamheten inte själv behöver ha den

enda möjligheten att påverka innehållet utan även personal hos ett företag som driver verksamheten kan givetvis göra detta för företagets räkning”.

En annan fråga som berör förutsättningarna för grundlagsskydd är det fallet att databasen, förutom redaktionellt material, även innehåller s.k. omodererat material. Här avses material som inte i förväg har granskats av den som driver verksamheten. Materialet kan alltså inte sägas härröra från den som driver verksamheten. Ett exempel på omodererat material kan vara användarkommentarer. Enligt en strikt tolkning uppfyller databasen i dessa fall inte förutsättningarna för grundlagsskydd enligt databasregeln eftersom den som driver verksamheten inte råder över innehållet i hela databasen. Följaktligen skulle då inte grundlagen gälla för databasen.

Utgångspunkten för en sådan tolkning är att det handlar om en och samma databas. Om de omodererade delarna av t.ex. en webbplats kan avskiljas från det redaktionella innehållet (det material som härrör från den som driver verksamheten) är det dock möjligt att betrakta webbplatsen som två eller flera databaser. Ett sådant synsätt har stöd i förarbetena till databasregeln (prop. 2001/02:74 s. 98). Där behandlas det fallet att det på samma webbadress finns både information som användarna inte kan ändra och t.ex. diskussionsforum där användarna kan göra inlägg och som utan föregående åtgärd av databasinnehavaren blir direkt tillgängliga för andra användare. I propositionen uttalades att då ”torde diskussionsforumet kunna ses som en egen databas, om det är naturligt med hänsyn till hur innehållet är ordnat på adressen”. Grundlagen gäller i sådana fall det redaktionella innehållet, medan de omodererade delarna faller utanför.

Frågan har också behandlats i praxis. I NJA 2014 s. 128 hade en användarkommentar publicerats på föreningen Juridikfrontens webbplats. Det framgick att kommentarsfältet på webbplatsen avgränsades från det redaktionella innehållet. Det skedde genom en bård i avvikande färg, i vilken det angavs att det skett en reaktion på artikeln. Det angavs också på webbplatsen att ”Kommentarerna förhandsgranskas ej; kommentatorer ansvarar för sina egna inlägg.”

Högsta domstolen uttalade att det fick anses vara mest förenligt med de intressen som skyddas av YGL att information som utan föregående åtgärd av den som driver verksamheten tillförs av en

utomstående användare i anslutning till en grundlagsskyddad databas kan betraktas som en egen databas i YGL:s mening.

Frågan var då vad som krävdes för att information som tillhandahålls skulle anses utgöra fler än en databas. Domstolen hänvisade här till avgörandet i NJA 2007 s. 309 (se nedan) och anförde att detta fick avgöras efter hur förhållandena naturligt uppfattas och inte efter hur informationen är systematiserad eller tekniskt lagrad. Det måste därför vid en objektiv bedömning både för den som lämnar en kommentar och den som bara tar del av information tydligt framgå att den som svarar för innehållet tillåter medverkan på webbplatsen av utomstående utan åtgärd. Vidare måste det även framgå vilken information som inte omfattas av ensamansvaret.

Rättsfallet NJA 2007 s. 309 gällde frågan om vem som skulle anses ha tillhandahållit allmänheten information ur en arkivdatabas som drevs av ett företag, Presstext. Arkivdatabasen innehöll tidningsartiklar från olika massmedieföretag, bl.a. Expressen. Högsta domstolen uttalade att det mot bakgrund av databasregelns syfte och sökfunktionens utformning fick anses naturligt att betrakta innehållet i en samling av datafiler med artiklar som hade publicerats i tidningen Expressen som en enhet i arkivdatabasen. Enheten ansågs därmed utgöra en egen databas i arkivdatabasen som var skild från motsvarande databaser i arkivdatabasen med innehåll hämtat från andra källor. Avgörandet berörs även i avsnitt 9.1.2.

Särskilt om länkar

Liknande frågeställningar som de som uppstått när det gäller användarkommentarer kan uppstå när det gäller länkar på en webbplats.

Sådana länkar kan vara utformade på olika sätt. De kan innebära att användaren genom att klicka på länken förflyttas till en annan webbplats. Men de kan också vara upplagda på så sätt att länken, exempelvis ett YouTube-klipp, spelas upp på en avgränsad plats på den aktuella webbplatsen, en s.k. inbäddad länk.

Någon domstolspraxis när det gäller länkar finns inte. Däremot kan två beslut från Justitiekanslern (beslut den 30 oktober 2009, dnr 6732-09-31 och den 1 oktober 2010, dnr 5555-10-31) som rör länkar på en webbplats nämnas i sammanhanget. Beslutet den

30 oktober 2009 handlade om att vissa videoklipp genom kopiering kunde spelas upp direkt på webbplatsen utan länkning till YouTube. Justitiekanslern fann att detta innehåll omfattades av grundlagsskyddet för den webbplats på vilken det kunde spelas upp. Även i beslutet den 1 oktober 2010 angavs, med hänvisning till 2009 års beslut, att filmer från YouTube som kunde ”spelas upp direkt på de aktuella hemsidorna i de aktuella fallen omfattades av dessa sidors grundlagsskydd”. Det var alltså, vilket kan utläsas av formuleringen av beslutet, inte frågan om pågående länkning till andra webbplatser.

11.1.3 Yttrandefrihetskommitténs förslag

I slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55 Del 1 s. 374 f.) behandlade Yttrandefrihetskommittén flera frågeställningar med koppling till grundlagsskyddet för databasverksamhet, bl.a. när det förekom externa informationsleverantörer respektive omodererade användarkommentarer, och påtalade den oklarhet som förelåg.

Yttrandefrihetskommittén förde i betänkandet ett resonemang om att publiceringsbeslut ofta delegeras – direkt eller underförstått – inom redaktioner. Det anfördes att behovet av att delegera publiceringsbeslut var särskilt stort när det handlar om publicering på webbplatser, eftersom sådan publicering ofta bygger på att innehållet ska uppdateras löpande och att uppdateringarna görs av många personer. Yttrandefrihetskommittén ansåg att det fanns anledning att klargöra regleringen med hänsyn till den osäkerhet som hade uppkommit om grundlagens tillämpning när externa informationsleverantörer var engagerade. Ett förslag lämnades därför med innebörden att grundlagsskyddet inte ska påverkas av att en databas innehåller information som uppdateras av externa informationsleverantörer om det sker på uppdrag av den som driver verksamheten.

När det gällde frågan om användarkommentarer och annat omodererat material föreslog Yttrandefrihetskommittén att lagtexten skulle förtydligas avseende innehåll som kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten. Kommittén anförde att det finns en risk för att det inte går att skilja omodererade delar från de delar av databasen som innehåller redaktionellt material.

Följden kan då bli att hela databasen anses falla utanför grundlagsskyddet eftersom den formellt sett inte uppfyller kravet på att innehållet inte får ändras av någon annan än den som driver verksamheten.

Med hänsyn till de oklarheter som förelåg kring databasregelns tillämplighet när det gäller databaser med omodererat material, t.ex. användarkommentarer, ansåg Yttrandefrihetskommittén alltså att databasregeln borde förtydligas i detta avseende. Ett sätt att åstadkomma detta var att låta bestämmelsen ge uttryck för den tolkning som hade blivit förhärskande i praxis, nämligen att grundlagsskyddet gäller i de delar där tillhandahållaren har kontroll över innehållet.

I databasregeln skulle då anges att grundlagen inte gäller de delar av databasen i vilka innehållet kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten eller någon som handlar på uppdrag av denne. Avsikten skulle vara att klargöra att grundlagsskyddet inte faller bort för databasen i dess helhet bara för att det är möjligt för användarna att påverka innehållet i vissa delar. Med en sådan lydelse skulle det bli tydligt att grundlagsskyddet inte gäller för de delar av databasen där innehållet kan påverkas av någon annan än den som driver verksamheten. Detta borde enligt kommittén förutsätta att yttrandena avskiljs i en eller flera markerade delar av databasen så att det framgår att det handlar om innehåll som inte kommer från den som driver verksamheten. Om det inte var möjligt att avgöra om en del är modererad borde utgångspunkten vara att grundlagen var tillämplig. Vid utkrävande av det straffrättsliga ansvaret kunde det då enligt Yttrandefrihetskommittén bli en bevisfråga om grundlagen var tillämplig eller inte.

Vidare borde det enligt kommittén i tillämpningslagen införas en skyldighet för tillhandahållaren av databasen att tydligt avgränsa de delar i vilka innehållet kan påverkas av andra.

Yttrandefrihetskommittén föreslog att den nuvarande databasregeln i 1 kap. 9 § YGL skulle delas upp i flera paragrafer. I de delar som är aktuella här skulle författningstexten ha följande lydelse.

9 § Grundlagens föreskrifter om radioprogram gäller, enligt de närmare förutsättningar som anges i andra och tredje styckena, för databaser som tillhandahålls allmänheten av en redaktion för en periodisk skrift eller ett radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av sådana skrifter som avses i tryckfrihetsförordningen eller av tekniska uppdragningar eller en nyhetsbyrå.

Grundlagen gäller för databaser från vilka information tillhandahålls allmänheten

1. genom överföringar på särskild begäran eller enligt överenskommelser i förväg,
2. genom framställning av tekniska upptagningar eller skrifter, eller
3. genom offentlig uppspelning.

Grundlagen gäller inte för de delar av en databas i vilka innehållet kan ändras av någon annan än den som driver verksamheten eller någon som handlar på uppdrag av denne.

Remissinstanserna var i stort positiva till den föreslagna lagändringen.

11.1.4 Kommitténs uppdrag

Vi har enligt direktiven i uppdrag att, med utgångspunkt bl.a. i Yttrandefrihetskommitténs överväganden, ta ställning till om det av YGL bör framgå att grundlagsskyddet inte alltid är beroende av att databasens innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten. Om vi kommer fram till att så bör vara fallet ska vi ta ställning till hur avgränsningen ska göras mellan olika delar av en databas och vilka konsekvenser ett bristande avskiljande bör få. Analysen ska omfatta både databaser med automatiskt grundlagsskydd och databaser med utgivningsbevis.

Uppdraget enligt direktiven får ses i ljuset av att innehåll på en webbplats, som framgått, kan komma från många olika källor. Frågan är då vilken påverkan detta bör ha på webbplatsens grundlagsskydd.

11.2 Överväganden

11.2.1 Externa informationsleverantörer

Vår bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att förtydliga lagtexten i syfte att klargöra grundlagsskyddet när det gäller innehåll som har tillförts en databas av s.k. externa informationsleverantörer.

Webbplatser innehåller ofta en omfattande informationsmängd. Informationen uppdateras också i regel löpande och behovet av att anlita externa informationsleverantörer i olika avseenden framstår i många fall som stort. Det kan t.ex. vara fråga om personer som har fått i uppdrag att självständigt uppdatera en blogg på medieföretagets webbplats eller ett produktionsbolag som sköter en del av webbplatsen.

Mot bakgrund av hur publiceringar på massmedieföretagens webbplatser sker är det enligt vår mening i högsta grad rimligt att även personer utanför den egna organisationen kan anlitas för uppdatering av innehållet i databasen utan att grundlagsskyddet påverkas. En förutsättning för detta är dock att uppdateringarna kan anses ske på uppdrag av den som driver verksamheten.

Uppdraget kan i vissa fall innebära att de externa leverantörerna avgör relativt självständigt vilket innehåll som ska föras in. En sådan ordning bygger på att det görs inom ramar som den som driver verksamheten har godkänt. Även innehåll som består av t.ex. bloggar, skilda från det redaktionella innehållet i övrigt, bör under nu angivna förutsättningar kunna anses härröra från den som driver verksamheten (jfr Justitiekanslerns beslut i ärende med dnr 5532-09-31). Avgörande är att åtgärderna kan anses ske på uppdrag av den som driver verksamheten.

Den osäkerhet som kan uppstå när det gäller att avgöra om innehållet härrör från den som driver verksamheten kan sägas utgöra skäl för ett förtydligande i lagtexten på det sätt som Yttrandefrihetskommittén föreslog. Förtydligandet skulle då ta sikte på att grundlagsskyddet även gäller för innehåll som någon som handlar på uppdrag av den som driver verksamheten har fört in i databasen.

Ett sådant förtydligande innebär dock inte nödvändigtvis att den osäkerhet som kan finnas avhjälps. Även med ett sådant tillägg i lagtexten måste en bedömning ske av om det föreligger sådana förhållanden att någon kan anses handla på uppdrag av den som driver verksamheten. Till detta kommer att det kan antas att nya företeelser när det gäller innehåll på webbplatser, som inte nu kan förutses, kommer att uppstå framöver och det är långtifrån säkert att en sådan utveckling kan fångas upp av ett förtydligande i lagtexten.

Det nu sagda talar enligt vår mening för att dessa frågeställningar i stället bör överlämnas till rättstillämpningen. På så sätt kan

en allsidig bedömning göras i det enskilda fallet och hänsyn kan också tas till den fortsatta utvecklingen på området.

Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns tillräckliga skäl att förtydliga lagtexten för att klargöra grundlagsskyddet vid medverkan av externa informationsleverantörer.

11.2.2 Användarkommentarer

Vår bedömning: Det finns inte skäl att i förtydligande syfte i lagtexten ange hur ett avskiljande av det redaktionella materialet ska ske för att grundlagsskydd ska gälla.

Vårt förslag: En regel införs som klargör att grundlagsskydd gäller för sådana delar av databasen där det framstår som klart att informationen härrör från den som driver verksamheten. Detta gäller även om viss information i databasen har tillförts av annan än den som driver verksamheten.

Ska det förtydligas i lagtexten hur ett avskiljande av det redaktionella materialet ska ske?

På en webbplats kan det, som nämnts, finnas information av många olika slag. Det kan vara material som har lagts in av webbredaktionen (redaktionellt material) men det kan också vara fråga om externt material. Exempel på externt material är länkar till andra webbsidor. Länkarna kan vara sådana att innehållet kan spelas upp på den sidan där länken finns, inbäddade länkar, eller länkar genom vilka en förflyttning sker till en annan sida. Mediegrundlagsutredningen använde begreppet ”hämtningslänkar” (SOU 2001:28 s. 483), dock utan att förklara den närmare innebörden av detta.

Några andra exempel på externt material som kan förekomma är flöden från sociala medier och användarkommentarer.

Utmärkande för det externa materialet är att den som driver verksamheten inte faktiskt råder över detta och därmed inte kan anses tillhandahålla informationen i den mening som avses i YGL (jfr bl.a. 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL och Högsta domstolens avgörande i NJA 2007 s. 309). Om den som driver verksamheten

bedöms råda över det aktuella materialet får detta däremot anses utgöra redaktionellt material som omfattas av det publiceringsbeslut som utgivaren har fattat. När det gäller t.ex. användarkommentarer och länkar får en bedömning göras i det enskilda fallet av om den som driver verksamheten kan anses råda över informationen på det sätt som krävs enligt grundlagen. I länkningssituationer är det ofta så att innehållet i länken kan ändras eller tas bort utan att den som driver verksamheten har någon påverkan på detta. Bedömningen får göras enligt de allmänna kriterier som följer av rättspraxis.

Den första frågan som aktualiseras när grundlagens tillämplighet ska bedömas i detta avseende är alltså om det handlar om externt material eller inte. Visar prövningen att det rör sig om externt material, ska detta enligt rättspraxis hållas tydligt avskilt från det redaktionella materialet för att grundlagsskydd ska föreligga. Nästa frågeställning blir alltså om det externa materialet är tillräckligt avskilt från det redaktionella materialet.

I avsnitt 11.1.2 har redogjorts för rättsfallet NJA 2014 s. 128 som rör grundlagsskyddet för det redaktionella materialet vid förekomsten av omodererade användarkommentarer. Rättsfallet behandlar frågan om vad som krävs för att det redaktionella materialet ska anses tillräckligt avskilt från sådant externt material.

Högsta domstolen framhöll att det går att se webbplatsen som två databaser, en med det redaktionella materialet och en med det externa materialet. Avgörande för om det ska anses föreligga två databaser är hur förhållandena uppfattas och inte hur informationen är systematiserad eller tekniskt lagrad. Vid en objektiv bedömning ska det enligt domstolen framgå att utomstående tillåts medverka på webbplatsen utan åtgärd av den som ansvarar och vilken information som inte omfattas av ensamansvaret.

Enligt nuvarande rättsläge är det alltså hur webbplatsen ter sig för betraktaren som är avgörande för om det redaktionella materialet ska kunna anses tillräckligt avskilt från annat material och därmed omfattas av grundlagsskydd. Förutsättningarna bör naturligtvis anses uppfyllda även om inte avskiljandet av det redaktionella materialet skett exakt så som i rättsfallet, dvs. genom en bård i avvikande färg och en upplysning om att kommentatorerna själva ansvarade för sina inlägg. Det avgörande är att det på något sätt tydligt framgår att viss information på webbplatsen inte omfattas av ensamansvaret. Detta gäller även annat externt material än

användarkommentarer, t.ex. en film som spelas upp på en inbäddad länk på en webbplats.

Att förtydliga i lagtexten vad som närmare krävs för att ett tillräckligt avskiljande av det redaktionella materialet ska anses ha skett är en förhållandevis svår uppgift och riskerar att låsa fast bedömningen till några särskilt utpekade omständigheter. Detta kan få till följd att omständigheter som i ett visst fall framstår som relevanta vid bedömningen inte kan beaktas på grund av lagtextens utformning. En dynamisk utveckling skulle på detta sätt kunna hämmas.

Mycket talar för att det inom ramen för den pågående praxisbildningen finns bättre förutsättningar att genom en helhetsbedömning beakta alla relevanta omständigheter. Avgörande skulle då även fortsättningsvis vara hur innehållet på webbplatsen vid en objektiv bedömning framstår i det enskilda fallet.

Övervägande skäl talar således enligt vår mening för att ett förtydligande av hur avskiljandet ska ske inte bör läggas fast i lagtext.

Grundlagsskydd vid bristande avskiljande?

En annan frågeställning är vilka konsekvenser ett bristande avskiljande mellan redaktionellt och externt material ska få för YGL:s tillämplighet på en webbplats som drivs av t.ex. ett medieföretag.

Högsta domstolens bedömning i det ovan nämnda rättsfallet NJA 2014 s. 128 kan tolkas som att grundlagsskyddet försvinner för hela webbplatsen om det redaktionella materialet inte avskiljs från övrigt material. Frågan ställdes dock inte på sin spets vid Högsta domstolens prövning av målet.

Att grundlagsskyddet faller för allt innehåll på en webbplats i dessa fall är en drastisk konsekvens och det kan ifrågasättas om den är rimlig, t.ex. om det bristande avskiljandet beror på ett ursäktligt förbiseende av ett massmedieföretag som vanligtvis uppfyller kriterierna för grundlagsskydd.

Av betydelse i sammanhanget är att olika inblandade aktörer kan ha utgått från att de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna om ensamansvar och meddelarfrihet gäller. Eventuella meddelare kan t.ex. ha förlitat sig på att meddelarfrihet och rätt till anonymitet finns. Verksamheten i övrigt kan också ha organiserats utifrån

antagandet att verksamheten omfattas av grundlagsskydd, t.ex. kan journalisterna ha arbetat under förutsättningen att utgivaren har ett ensamansvar och att de själva inte är straff- eller skadeståndsrättsligt ansvariga för innehållet i artiklar på webbplatsen.

Även om det inte kan anses helt klarlagt vilka effekterna skulle bli av brister i avskiljandet av det redaktionella materialet på en webbplats får det osäkra rättsläget anses vara ett tillräckligt skäl för att överväga lagstiftningsåtgärder på området.

Vi har därför diskuterat olika tänkbara lösningar för att råda bot på eller i vart fall mildra effekterna av ett bristande avskiljande.

Som framgått tidigare innebär det nuvarande rättsläget, så som det har kommit till uttryck i rättsfallet NJA 2014 s. 128, att det är hur webbplatsen framstår för den som tar del av informationen som är avgörande för om ett tillräckligt avskiljande av det redaktionella materialet har skett. Det är alltså hur webbplatsen vid en objektiv bedömning ter sig för användaren som är avgörande. Det vore enligt vår mening mindre rimligt om exempelvis artiklar på ledarsidan, som uppenbarligen härrör från den som driver verksamheten, skulle förlora sitt grundlagsskydd till följd av brister i avskiljandet.

Vi har stannat för en lösning som innebär att om det vid ett sådant betraktande av webbplatsen framstår som klart vilket material som härrör från den som bedriver verksamheten bör grundlagsskyddet för detta material finnas kvar, trots bristande avskiljande och trots att det på andra delar av webbplatsen – exempelvis i en del som avser användarkommentarer – har kunnat tillföras information av någon annan.

För att begränsa risken för negativa konsekvenser av ett bristande avskiljande bör alltså en ordning införas som innebär att grundlagsskyddet består för det redaktionella materialet om det vid en objektiv bedömning framstår som klart vilket detta är.

Med en sådan bestämmelse upprätthålls meddelarskyddet och de förutsättningar som varit utgångspunkten för den redaktionella delen av verksamheten, nämligen att grundlagsskydd gäller.

Det finns alltså skäl att införa en bestämmelse som klargör att grundlagsskydd under alla förhållanden gäller för innehåll där det framstår som klart att det härrör från den som driver verksamheten.

11.2.3 Förekomsten av externt material i databaser med utgivningsbevis

Vårt förslag: Det klargörs genom en lagändring att grundlagsskyddet för databaser med utgivningsbevis vid förekomst av externt material är detsamma som för databaser med automatiskt skydd.

När det gäller databaser med utgivningsbevis har en särskild diskussion förts om grundlagsskyddet för databaser som även innehåller externt material. Enligt en tolkning som har gjorts är YGL i dessa fall alltid tillämplig på hela databasen, inklusive de delar som någon annan än den som driver verksamheten kan ändra i, dvs. även t.ex. omodererade användarkommentarer (se bl.a. SOU 2012:55 Del 1 s. 370).

Synsättet vilar på utformningen av 1 kap. 9 § tredje stycket YGL där det anges att föreskrifter i vanlig lag tillämpas om utgivningsbeviset förfaller eller återkallas. Vidare har uttalanden i förarbetena vägts in om att grundlagsskyddet är knutet till utgivningsbeviset och att grundlagsskyddet gäller fram till dess att ett beslut om återkallelse av utgivningsbeviset fattas (prop. 2001/02:74 s. 100).

Detta skulle innebära att grundlagsskyddet vid förekomst av exempelvis omodererat material på en webbplats var annorlunda för databaser med frivilligt grundlagsskydd jämfört med databaser som har automatiskt grundlagsskydd.

Även om det kan finnas viss grund för den nu redovisade tolkningen kan det ifrågasättas om det finns några sakliga skäl för varför grundlagsskyddet skulle vara ett annat för databaser med utgivningsbevis.

Justitiekanslern har ansett att grundlagsskyddet för innehållet i databaser med utgivningsbevis gäller på samma sätt som för databaser med automatiskt skydd, dvs. att skyddet inte gäller t.ex. omodererade användarkommentarer. Svea hovrätt ger också uttryck för den uppfattningen i en dom den 28 september 2015, mål nr B 9461-14. I målet, som rörde en webbplats med frivilligt grundlagsskydd, utgick domstolen från att omodererade kommentarer i en databas med utgivningsbevis inte omfattades av YGL:s regelverk.

Enligt vår uppfattning finns det inte några egentliga skäl till varför grundlagsskyddet för databaser med frivilligt grundlags-

skydd skulle omfatta även omodererat material i fall av detta slag. En sådan ordning ter sig också oförenlig med principen att den som yttrar sig ska råda över innehållet, vilket i sin tur är en förutsättning för ensamansvaret enligt grundlagarna.

Det bör enligt vår mening genom en lagändring klargöras att det i detta avseende inte är någon skillnad mellan databaser med automatiskt grundlagsskydd och databaser för vilka utgivningsbevis gäller.

12 Massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier

12.1 Bakgrund

I dag är flera massmedieföretag aktiva inte bara på sina egna webbplatser utan även på andra plattformar på internet, t.ex. avskilda ytor på sociala medier. Som exempel kan nämnas Sveriges Radio AB som utöver sin egen webbplats även har sidor på bl.a. YouTube, Facebook och Twitter. Dessa plattformar används för att sprida information och för att interagera med användarna. Dialogen mellan massmedieföretagen och användarna sker många gånger inte på den egna webbplatsen utan i anslutning till medieföretagens ytor på sociala medier.

I våra direktiv anges att massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier i nuläget saknar grundlagsskydd, om det sociala mediet i sig inte har grundlagsskydd (dir. 2014:17 s. 8, se bilaga 1). Det ingår i uppdraget att analysera om massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier eller motsvarande borde omfattas av automatiskt grundlagsskydd.

12.2 Vad är sociala medier?

Sociala medier har beskrivits som mångfacetterade och komplexa kommunikationskanaler som sträcker sig från i huvudsak ”interpersonell” kommunikation med vissa möjligheter till bredare social interaktion (chattappar som t.ex. KiK) till de komplexa sociala system som t.ex. Facebook och Instagram utgör, se redogörelsen för begreppet sociala medier på s. 109–116 i betänkandet *Integritet och straffskydd* (SOU 2016:7) från Utredningen om ett modernt och starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten. Att

dela texter och diskutera med andra över digitala nätverk kan ses som ursprunget till dagens sociala medier. Detta skedde först i enklare diskussionsforum via BBS:er (*bulletin board systems*, direktuppringda databaser som användes före internets genombrott), via IRC (*Internet Relay Chat*, ett globalt konferenssystem), webbsidor och sedan även bloggar. Sociala medier har utvecklats från enkla textbaserade plattformar och funktioner till multimediala tjänster för kommunikation.

I dag existerar en mängd olika plattformar och tjänster, men lite förenklat kan man ändå säga att sociala medier är utformade för att användarna ska kunna utföra följande.

1. Dela med sig av information i form av texter, bilder, filmer, ljudfiler som antingen laddas upp på plattformen i fråga eller länkas till på andra sociala medier eller webbplatser.
2. Kommentera sina egna och andras delningar.

Olika sociala medier har olika funktioner – vissa är särskilt utformade för visuell kommunikation – exempelvis bilddelningstjänster som Instagram eller videodelningsplattformar som YouTube. Andra är utformade för snabb, främst textbaserad kommunikation, som exempelvis Twitter och KiK. I vissa sociala medier sker kommunikation flyktigt i avgränsade grupper (i chattappar som exempelvis Snapchat), i andra handlar det om en mer beständig kommunikation i identitetsbaserade sociala nätverk som exempelvis Facebook.

12.3 Databasregeln och sociala medier

12.3.1 Inledning

Databasregeln i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är den bestämmelse som reglerar massmedieföretagens yttranden på olika webbplatser och en rad förutsättningar ställs upp för att grundlagskydd ska finnas. Det ska bl.a. vara fråga om information som tillhandahålls av någon av de aktörer som pekas ut i databasregeln och informationen ska anses utgöra en egen databas. En annan förutsättning är att innehållet på webbplatsen kan ändras endast av den som driver verksamheten. I avsnitt 8.2.1 lämnas en närmare redogörelse för databasregeln och dess tillämpningsområde.

12.3.2 Vad utgör en databas?

Den första frågan som uppkommer i analysen av massmedieföretagens yttranden på avskilda ytor på sociala medier är om dessa kan anses utgöra en egen databas i den mening som avses i databasregeln. Kan t.ex. DN:s yttranden på tidningens Facebook-konto ses som en egen databas?

I NJA 2007 s. 309 hade Expressen tillhandahållit artiklar på internet genom databastjänsten PressText, som bedrevs av företaget Pressens Bild AB. Efter att artiklarna publicerats i Expressen skickades materialet elektroniskt i oförändrat skick till en server hos Pressens Bild. Detta bolag hade inte rätt att göra ändringar i materialet och Expressen bestämde självständigt när och hur länge ett visst material skulle hållas tillgängligt i PressText. Pressens Bild och Expressens ägare var skilda juridiska personer. Pressens Bild hanterade i PressText även material publicerat i andra periodiska skrifter än Expressen. Frågan i målet blev därför om Expressens artiklar på PressText omfattades av databasregeln trots att databastjänsten bedrevs av en annan juridisk person. Enligt Högsta domstolen är bedömningen av om databasregeln är tillämplig beroende av vem som ska anses ha tillhandahållit informationen och inte det faktiska utsändandet av informationen. Avgörande för bedömningen ska därför inte vara var databasen kan sägas vara placerad eller om databasverksamheten är förlagd till en särskild juridisk person. Högsta domstolen kom fram till att det var naturligt att betrakta innehållet i den samling av datafiler som innehöll Expressenartiklar som en enhet i PressText och alltså som en egen databas som var skild från motsvarande databaser med innehåll hämtat från andra källor och vars innehåll tillhandahölls av Expressens redaktion. Högsta domstolen ansåg därför att Expressens artiklar omfattades av databasregeln.

Även i NJA 2014 s. 128 uppstod frågan om vad som kunde anses utgöra en egen databas. Huvudfrågan i målet var om möjligheten för användarna att lämna omodererade kommentarer innebar att grundlagsskyddet för materialet på webbplatsen förlorades. Den närmare frågan var om regleringen i YGL alls medger att en särskild databas kan uppstå genom att någon annan än den som driver verksamheten tillför information på webbplatsen. Om regelverket medger att en på så sätt anslutande information kan betraktas som en

annan databas (i praktiken genom fiktionen att webbplatsen anses uppdelad i två skilda delar), blev frågan vad som i det enskilda fallet krävs för att den anslutande informationen ska betraktas som en annan samling information skild från den databas vars innehåll inte kan påverkas av annan. Högsta domstolen kom fram till att omodererade användarkommentarer kan ses som en egen databas. När det gällde kraven för att det ska vara fråga om flera databaser framhöll Högsta domstolen att detta får avgöras efter hur förhållandena naturligen uppfattas och inte t.ex. efter hur informationen i databasen är systematiserad eller tekniskt lagrad.

Genom dessa rättsfall framgår att det är möjligt att ett visst innehåll på en webbplats kan anses utgöra en egen databas, i den större databasen, förutsatt att det är naturligt att betrakta innehållet som en enhet, skild från resterande innehåll på webbplatsen. Avgörandena berörs ytterligare i bl.a. avsnitt 10.2.2.

12.3.3 Kan innehållet ändras endast av den som driver verksamheten?

En ytterligare förutsättning för grundlagsskydd enligt databasregeln är att innehållet kan ändras endast av den som driver verksamheten. Bakgrunden till denna förutsättning är det ensamansvar som databasens utgivare har. Detta bygger på att han eller hon ska ha möjlighet att granska material och fatta beslut om vad som ska publiceras.

Teknikutvecklingen har lett till att massmedieföretagen publicerar sig på flera olika plattformar på internet och använder en rad olika internetjänster. Dessa internetjänster kan innefatta allt från s.k. webbhotell till att skaffa konton på olika sociala medier. Internettjänsterna ser olika ut och fungerar på skilda sätt. Oavsett om det är fråga om webbhotelltjänster eller om att skaffa ett konto på t.ex. Facebook finns det användarvillkor av olika slag som reglerar det juridiska förhållandet mellan tillhandahållaren och användaren. Begreppet sociala medier omfattar en stor mängd webbplatser och även dessa skiljer sig åt i fråga om hur de fungerar och hur användarvillkoren ser ut. Nedan nämns några aktörer och exempel på deras användarvillkor. Det ska dock framhållas att villkoren nedan är standardvillkor. Villkoren kan i det enskilda fallet givetvis se annorlunda ut, beroende på vad parterna har kommit överens om.

YouTube är en webbplats med videoklipp som laddas upp av dess användare, med tillhörande diskussioner och sociala mediefunktioner. *Twitter* är en social nätverkstjänst och mikroblogg där man skriver meddelanden, s.k. tweets. YouTube och Twitter tillämpar snarlika användarvillkor. I villkoren anges bl.a. att kontoinnehavaren beviljar tillhandahållaren en världsomfattande, icke-exklusiv, kostnadsfri och överlåtbar licens (med rätt att underlicensera) att använda, reproducera, sprida, göra bearbetningar av, visa och framföra innehållet. YouTube och Twitter förbehåller sig även rätten att ta bort innehåll som är i strid med villkoren.

Facebook är en social nätverkstjänst där användarna kan skapa en personlig profil, lägga till andra användare som vänner och utbyta meddelanden, samt få automatiska meddelanden när någon postar meddelanden eller media på deras profil. Även Facebook förbehåller sig rätten att ta bort innehåll och uppgifter som publiceras på Facebook i strid med villkoren. Vidare anges i villkoren bl.a. att kontoinnehavaren (under vissa förutsättningar) beviljar Facebook en icke-exklusiv, överföringsbar, "vidarelicensierbar", royaltynfri, global licens att använda innehåll som skyddas av upphovsrätten, t.ex. foton eller filmklipp, som kontoinnehavaren publicerar på eller i anslutning till Facebook.

En stor aktör är *WordPress*. Detta är ett publiceringsverktyg för webbplatser och används i Sverige både av privata bloggare och olika företag, bl.a. massmedieföretag. Av WordPress användarvillkor följer bl.a. att företaget har rätten att radera eller redigera inlägg som strider mot förhållningsreglerna eller om innehållet anses opassande.

Binero AB och *VMI Internet Services AB* (VMI) är två företag som tillhandahåller webbhotelltjänster. Ett webbhotell är en tjänst som möjliggör för den som inte vill upprätthålla en egen offentlig webbserver att publicera sig på World Wide Web. Av Binero AB:s användarvillkor följer att bolaget har rätt att kontrollera information som hanteras inom webbhotellet, under vissa förutsättningar, samt rätt att ta bort eller flytta information som hanteras inom webbhotellet om denna information riskerar att orsaka skada för Bineros kunder, servrar eller nätverk. VMI har å andra sidan inte något sådant förbehåll. VMI förbehåller sig i användarvillkoren endast rätten att stänga webbplatsen om abonnenten publicerar grovt anstötligt material.

Det har ännu inte prövats av domstol hur strikt tolkning som ska gälla av databasregelns krav att endast den som driver verksamheten ska kunna ändra dess innehåll. Frågan vilken betydelse användarvillkor av nu nämnt slag har i det sammanhanget är således inte avgjort.

12.4 Yttrandefrihetskommittén

Yttrandefrihetskommittén tog upp frågan om grundlagsskydd kan gälla för material som publiceras av redaktionen för ett massmedieföretag på en särskild för redaktionen eller massmedieföretaget avsedd ”yta” under den övergripande tjänsten (*Ny yttrandefrihetsgrundlag – Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller*, SOU 2010:68 och *En översyn av tryck- och yttrandefriheten*, SOU 2012:55).

Yttrandefrihetskommittén angav att det med utgångspunkt från bl.a. Högsta domstolens dom i NJA 2007 s. 309 inte är otänkbart att informationen på ett enskilt Twitter-konto eller Youtube-konto skulle kunna dels anses tillhandahållen av kontoinnehavaren, dels anses utgöra en egen databas inom den större övergripande databasen. En förutsättning var att innehållet framstod som en väl avgränsad och sammanhållen enhet i förhållande till annat innehåll i den större övergripande databasen. Yttrandefrihetskommittén angav vidare att en förutsättning för grundlagsskydd enligt databasregeln dock är att innehållet i databasen kan ändras endast av ”den som driver verksamheten”. Kommittén konstaterade att i flertalet fall innebär de användarvillkor som sätts upp av tillhandahållaren av den övergripande tjänsten att denne, i förhållande till innehavaren av respektive konto, förbehåller sig rätten att ändra i eller i vart fall avpublicera material som har publicerats av kontoinnehavaren. Frågan uppkom då om ett sådant förbehåll, även om det i praktiken inte utnyttjas, i sig innebär att grundlagsskydd är uteslutet. Yttrandefrihetskommittén kom till slutsatsen att svaret vid en strikt tolkning av databasregeln enligt dess ordalydelse troligtvis var jakande (SOU 2010:68 s. 71 f.). Någon ändring av databasregeln som skulle ha direkt betydelse för den rättsliga bedömningen av massmedieföretagens yttranden på avskilda ytor som t.ex. sociala medier föreslogs inte av Yttrandefrihetskommittén.

12.5 Överväganden

Vår bedömning: Det har inte framkommit tillräckligt starka skäl för att ändra den nuvarande lagstiftningen när det gäller frågor rörande massmedieföretagens yttranden på avskilda ytor på sociala medier.

Frågan om ett massmedieföretags yttranden på avskilda ytor på t.ex. sociala medier kan omfattas av grundlagsskydd beror på vilken bedömning som görs av databasregelns krav att innehållet *dels* ska tillhandahållas av kontoinnehavaren (dvs. i detta fall massmedieföretaget) och anses utgöra en egen databas och *dels* kunna ändras endast av den som driver verksamheten.

När det gäller kravet att innehållet ska tillhandahållas av kontoinnehavaren och anses utgöra en egen databas gör vi följande överväganden.

Högsta domstolens domskäl i målen NJA 2007 s. 309 och NJA 2014 s. 128 talar för att ett massmedieföretags yttranden på en avskild yta på sociala medier kan anses tillhandahållna av kontoinnehavaren och utgöra en egen databas i YGL:s mening. Detta förutsätter dock att det med hänsyn till hur innehållet är ordnat på webbplatsen är naturligt att betrakta massmedieföretagets innehåll som en enhet, skild från övrigt innehåll. Möjligheten för massmedieföretaget att ordna webbplatsen så att dess innehåll är avskilt från övrigt innehåll på webbplatsen ser dock olika ut för olika internetjänster. På t.ex. Facebook kan kontoinnehavaren inte själv styra över hur dess material ska vara avskilt från övrigt material på webbplatsen utan detta styrs helt av Facebook som bestämmer hur layouten på webbplatsen ska se ut. Många andra sociala medier fungerar på samma sätt. Detta torde dock inte hindra att innehållet skulle kunna anses tillhandahållas av kontoinnehavaren och att det kan vara tillräckligt avskilt och därmed kunna utgöra en egen databas i den betydelse begreppet har fått i praxis i anslutning till databasregeln. En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall. Vi delar således Yttrandefrihetskommitténs bedömning i denna del.

När det gäller kravet att innehållet kan ändras endast av den som driver verksamheten kan till en början konstateras att användarvillkoren skiljer sig åt mellan olika internetjänster. Det är dock klart att det inte enbart är vid registrering av konton på olika sociala

medier som det finns användarvillkor med förbehåll. Även vid t.ex. webbhotelltjänster kan det i användarvillkoren finnas förbehåll av olika slag. Frågan är då om sådana förbehåll alltid utesluter grundlagsskydd. Den närmare frågan är hur kravet i databasregeln att innehållet kan ändras endast av den som driver verksamheten ska tolkas.

Ett förbehåll om att tillhandahållaren av internettjänsten i efterhand kan redigera eller ta bort innehåll kan, så som Yttrandefrihetskommittén anförde, vid en strikt tolkning av databasregeln enligt dess ordalydelse anses innebära att verksamheten kan ändras av annan och att grundlagsskydd därför är uteslutet eftersom kontoinnehavaren inte råder över innehållet. Det finns än så länge inget domstolsavgörande i frågan och det är oklart om kravet ska tolkas så strängt. Det finns omständigheter som talar både för och emot en sådan strikt tolkning.

Bakgrunden till kravet att innehållet helt ska styras av avsändaren är det ensamansvar som databasens utgivare har. Ensamansvaret är en av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. Ända sedan databasregelns tillkomst har förutsättningen att innehållet inte ska kunna ändras av annan haft stor betydelse. I förarbetena till YGL diskuterades ensamansvaret och det angavs att sådan interaktiv kommunikation vid vilken mottagaren kunde ändra innehållet i den källa från vilken information hämtas skulle falla utanför grundlagsskyddet (prop. 1990/91:64 s. 66 f.). Att mottagaren inte skulle ha möjlighet att påverka innehållet var alltså avgörande vid införandet av databasregeln och frågan om vilka medier som regeln skulle omfatta. Vid införandet av YGL formulerades således kravet på så sätt att mottagaren inte skulle kunna ändra innehållet.

År 2003 omformulerades detta till ett krav på att endast den som driver verksamheten ska kunna ändra innehållet. Syftet var att klargöra att bestämmelsen inte heller omfattar sådana databaser där t.ex. en extern informationsleverantör kan ändra innehållet utan föregående åtgärd av databasinnehavaren (prop. 2001/02:74 s. 98 f.), se vidare avsnitt 11.1.2 i detta betänkande. Ändringen 2003 kan ses som en åtstramning av förutsättningen att innehållet helt ska styras av avsändaren. Användarvillkor med förbehåll kan innebära att utgivarens ansvar kan komma att omfatta även material som han eller hon inte har haft möjlighet att granska i förväg, vilket alltså är i strid med den grundläggande tanken bakom ensamansvaret. Detta fram-

står som ett starkt argument för en strikt tolkning av kravet att innehållet ska kunna ändras endast av den som driver verksamheten.

Mot detta kan invändas att användarvillkoren innebär att tillhandahållaren av internettjänsten först i efterhand kan redigera eller ta bort visst innehåll. I praktiken torde användarvillkoren sällan innebära att tillhandahållaren faktiskt ändrar i innehållet utan endast att material tas bort.

Det främsta argumentet mot en alltför strikt tolkning är dock enligt vår bedömning att det inte bara är för sociala medier som det finns användarvillkor med någon form av förbehåll. Sådana villkor kan uppställas även vid tillhandahållande av bl.a. webbhotell och publiceringsverktyg. Frågan kan därför väckas om en tolkning med innebörden att grundlagsskydd alltid är uteslutet då det finns någon typ av förbehåll i användarvillkoren skulle kunna medföra att alla yttranden som massmedieföretag publicerar på internet riskerar att hamna utanför det automatiska grundlagsskyddet. En sådan effekt kan knappast vara önskvärd.

Vi anser vid en sammantagen bedömning att den bestämda slutsats som anges i direktiven, nämligen att massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier i nuläget saknar grundlagsskydd, kan ifrågasättas. Det bör i stället finnas utrymme att göra en mer nyanterad bedömning i varje enskilt fall. Det finns i det här avseendet inga tydliga gränser mellan olika internettjänster. Internetlandskapet är i ständig förändring och det dyker hela tiden upp nya plattformar medan andra försvinner. Sociala medier omfattar en mängd olika tjänster med olika villkor och förutsättningar. En rad gränsdragningsfrågor kan uppstå. Enligt vår bedömning framstår det inte som uteslutet att massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier redan i dag kan omfattas av det automatiska grundlagsskyddet. Frågan måste dock bedömas från fall till fall och då med utgångspunkt i de rättsliga krav som allmänt sett anses gälla för att databasverksamhet ska omfattas av YGL. Detta är dock en fråga som kan och bör överlämnas till rättstillämpningen. Vi anser mot denna bakgrund att det inte har framkommit tillräckligt starka skäl för att i dagsläget ändra den nuvarande lagstiftningen.

Om man i det enskilda fallet skulle finna att ett massmedieföretags yttrande på sociala medier omfattas av det automatiska grundlagsskyddet kan frågor uppkomma om ansvar för s.k. användarkommentarer och konsekvenser vid bristande avskiljande från det redaktionella materialet. Frågor av det slaget får övervägas med utgångspunkt i de principer som beskrivs i avsnitt 11.2.2 i detta betänkande.

13 Preskriptionsregler och ansvar för databaser

13.1 Bakgrund

13.1.1 Inledning

Ett viktigt inslag i skyddet för tryck- och yttrandefriheten är den särskilda ansvarsordning som gäller om tryck- eller yttrandefrihetsbrott har förekommit i en framställning som omfattas av grundlagarna. Ansvarsystemet består av flera olika komponenter. En princip om s.k. ensamansvar tillämpas som innebär att bara en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i ett grundlagsskyddat massmedium. Den ansvarige pekas ut i förväg enligt en särskild ansvarskedja. Tanken är att denna ordning ska främja yttrandefriheten men samtidigt underlätta ingripanden mot tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Den som är ansvarig enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ansvarar för innehållet oavsett hur han eller hon har bidragit till framställningen och oberoende av faktisk vetskap om massmediets innehåll i förväg. Denna princip kallas ibland för "uppsåtspresumtionen" och är central för att systemet med ensamansvar ska fungera. I vissa speciella fall kan det göras undantag från denna princip, t.ex. om en utgivare har utsetts för skens skull.

En annan aspekt på ansvarsfrågorna rör reglerna om åtalspreskription vid tryck- och yttrandefrihetsbrott. Preskriptionstiderna i TF och YGL är korta i syfte att den straffrättsliga bedömningen ska ske enligt de samhällsvärderingar som gällde vid publiceringen. Som huvudregel börjar preskriptionstiden löpa från det att ett yttrande offentliggörs för allmänheten för första gången. Ett undantag från denna huvudregel rör tillhandahållanden av

information ur grundlagsskyddade databaser. För dessa gäller att preskriptionstiden beräknas från den tidpunkt då den aktuella informationen inte längre tillhandahålls. Det innebär att innehållet i en artikel på en grundlagsskyddad webbtidning preskriberas först sex månader efter det att artikeln har tagits bort.

Genom Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 945 slås det fast att ansvarsystemet i fråga om publiceringar på internet innebär att en utgivare får ansvara även för äldre material på en webbplats som har publicerats efter beslut av en tidigare utgivare. Den nuvarande ordningen innebär alltså att utgivaren under straffansvar även ansvarar för material som har lagts ut på en webbplats utan att han eller hon har fattat beslut om eller haft möjlighet att fatta beslut om publiceringen.

Avgörandet aktualiserar frågan om de nu gällande reglerna rörande ansvar och preskription för publiceringar på nätet är ändamålsenliga.

13.2 Allmänna regler om preskription

Bestämmelserna i svensk straffrätt innebär som huvudregel att alla brott förr eller senare preskriberas. Sedan 2010 gäller dock att vissa allvarliga brott aldrig preskriberas, om de har begåtts av någon som fyllt 21 år vid gärningstillfället (mord, dråp, grovt folkrättsbrott, folkmord eller vissa fall av terroristbrott). Preskriptionsreglerna i den allmänna straffrätten skiljer sig påtagligt från vad som gäller för tryck- och yttrandefrihetsbrotten (TF och YGL). De motiv och syften som ligger bakom utformningen av de olika reglerna skiljer sig också åt på ett tydligt sätt mellan de två regelsystemen.

Här nedan redogörs översiktligt för de allmänna reglerna om preskription i brottsbalken och, i avsnitt 13.3, för motsvarande bestämmelser i TF och YGL. Vidare berörs vad som gäller i fråga om preskription av krav på skadestånd. Krav av det slaget förekommer i form av yrkanden om ersättning för kränkning genom brott, antingen i samband med åtal eller som en fristående skadeståndstalan. Även andra typer av skadeståndskrav kan dock förekomma i brottmål, t.ex. avseende personskada eller sakskada.

Preskription enligt brottsbalken

De allmänna reglerna om preskription finns i huvudsak i 35 kap. brottsbalken (som har rubriken Om bortfallande av påföljd). Det finns två huvudformer av preskription, åtalspreskription och påföljdspreskription.

Innebörden av åtalspreskription är att den misstänkte inte får dömas till en påföljd om han eller hon inte har häktats eller fått del av åtal inom en viss tid från brottet. Formellt ska ett åtal ogillas om åtalspreskription har inträtt. Den praktiska betydelsen är dock som regel att åtal då inte väcks. Om preskription inträder efter det att åtal har väckts och åtalet då inte delgetts den tilltalade, lägger åklagaren som regel ned åtalet. Målsäganden har rätt att begära skadestånd på grund av brottet, trots att åtalspreskription inträtt (se nedan).

Med påföljdspreskription avses att en ådömd påföljd (t.ex. fängelse) bortfaller om den inte har verkställts inom viss tid från det att domen vunnit laga kraft.

I detta sammanhang bör bestämmelserna om åtalspreskription uppmärksammas särskilt. Tiderna för åtalspreskription anges i en allmän bestämmelse som innebär att preskriptionstiderna bestäms med utgångspunkt i det aktuella brottets straffskala. Principen är att ju allvarigare brottet är, desto längre är preskriptionstiden. Som exempel kan nämnas förtal (2 år), grovt förtal och hets mot folkgrupp (5 år), spioneri (10 år), uppror (15 år) och grovt spioneri (25 år).

Preskriptionstiden räknas från dagen då brottet begicks. Det innebär i första hand att tiden börjar löpa när brottet är fullbordat. Vid försöksbrott räknas tiden från när gärningen nått en punkt som innebär ett straffbart försök. Vid brott som förutsätter att en viss verkan inträder, räknas preskriptionstiden från när den effekten har inträtt. Några sådana exempel är brott som förutsätter att någon har dött av gärningen, t.ex. vållande till annans död.

Vissa brott anses fortsätta att begås även efter det att de är fullbordade, s.k. perdurerande brott. Preskriptionstiden börjar då löpa först efter det att brottet har avslutats. Ett ”genom brottet uppkommet tillstånd” ska i dessa fall ha upphört för att preskriptionstiden ska påbörjas.

Några exempel på perdurerande brott är olaga frihetsberövande, häleri och narkotikabrott (innehav). Det kan nämnas att brottet

hets mot folkgrupp inte har ansetts vara ett perdurerande brott när gärningen avsett yttranden spridda på internet utanför det grundlagsskyddade området (NJA 2007 s. 805). Däremot har frågan huruvida förtal på t.ex. en webbplats som inte omfattas av grundlagarna är ett perdurerande brott inte prövats i högsta instans.

Motiven för bestämmelserna om preskription har varierat historiskt sett och haft samband med den syn på straffrätten som gällt vid olika tidpunkter. I äldre tider (t.ex. landskapslagarna) var preskriptionsreglerna praktiskt inriktade och utgick bl.a. från möjligheterna att föra bevis om brott. Vår tids syn på preskription innebär i huvudsak att åtalspreskription motiveras av både allmänpreventiva och humanitära skäl. Detta framgår t.ex. av följande citat ur en kommentar till brottsbalken (Berggren m.fl., *Brottsbalken – En kommentar*, del II s. 35:1 f.):

Skälen, varför lagen genom bestämmelser om åtalspreskription tillerkänner den brottslige ansvarsfrihet sedan viss tid förflutit, är flera. Ett är, att det från allmänpreventiv synpunkt inte är lika angeläget att gamla brott blir bestraffade som att så sker med brott som ännu är aktuella i människors medvetande. Ett annat är det i och för sig önskvärda i att den som efter ett brott varit laglydig under en längre tid skall kunna känna sig trygg och inte behöva riskera att den existens han byggt upp åt sig går till spillo på grund av brottet. Sistnämnda skäl kan även anföras till stöd för att det finns bestämmelser om påföljds-preskription. För båda slagens preskription talar den i humanitet och levnadsvisdom grundade satsen, att man bör låta gömt vara glömt.

I några lagstiftningsärenden om preskription förekommer det att praktiska motiv – t.ex. en verkningsfull brottsbekämpning – anses väga tyngre än allmänpreventiva och humanitära skäl. Ett viktigt exempel är sexualbrott mot barn där preskription i vissa fall räknas från när barnet fyller 18 år. Tanken är att lagföring ska vara möjlig även i fall när offret anmäler brottet först i vuxen ålder.

Preskription av krav på skadestånd vid brott

Krav på skadestånd på grund av brott följer i grunden de civilrättsliga reglerna om preskription. Enligt preskriptionslagen (1981:130) preskriberas en fordran tio år efter tillkomsten. Om den som ska betala skadestånd dessförinnan får en påminnelse om kravet, avbryts preskriptionen och en ny tioårsperiod påbörjas.

Denna bestämmelse tillämpas som huvudregel även i fråga om en målsägandes (brottsoffer) krav på skadestånd. Preskriptionstiden räknas normalt från den dag då brottet begås, jfr dock vad som sagts ovan om perdurerande brott. Det finns en särskild bestämmelse som tar sikte på preskription av skadeståndskrav som grundar sig på allvarligare brottslighet, där tiden för åtalspreskription är längre än tio år. Bestämmelsen innebär, i huvudsak, att den skadelidande i de fallen har möjlighet att begära skadestånd så länge en straffrättslig påföljd kan ådömas.

13.3 Preskription enligt TF och YGL

På det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området gäller en förkortad preskriptionstid för Justitiekanslern att väcka allmänt åtal. Detta anses vara en viktig komponent i det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten. Av den fortsatta framställningen framgår att preskriptionsreglerna i fråga om allmänt åtal har en annan utformning än brottsbalkens bestämmelser om åtalspreskription. Det bör också noteras att mer allmänna kriminalpolitiska aspekter spelar endast en liten roll i sammanhanget. Regleringen präglas i stället i första hand av att yttrandefriheten ska skyddas.

TF och preskription

I TF tillämpas olika preskriptionstider beroende på vilken typ av tryckt skrift som är aktuell. När det gäller periodisk skrift med utgivningsbevis (t.ex. Upsala Nya Tidning eller Aftonbladet) ska allmänt åtal väckas inom sex månader från det att skriften gavs ut. För andra skrifter (t.ex. romaner) ska allmänt åtal väckas inom ett år från utgivningen. Dessa preskriptionstider gäller oavsett hur allvarligt brottet är. En ytterligare skillnad mot reglerna i brottsbalken är att det är tillräckligt att åtal väcks inom den föreskrivna tiden, dvs. stämningsansökan har getts in till tingsrätten. Således tillämpas inte förutsättningen att den ansvarige ska ha häktats eller fått del av åtalet inom preskriptionstiden.

För enskilt åtal och skadeståndskrav gäller vanliga preskriptionsregler, dvs. de ovan beskrivna bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken

och preskriptionslagen. Preskriptionstiden räknas även i dessa fall från utgivningen av skriften. Även sådana mål handläggs som tryckfrihetsmål med bl.a. juryprövning (som huvudregel).

Det kan i sammanhanget noteras att det är mycket ovanligt att Justitiekanslern väcker allmänt åtal för tryck- och yttrandefrihetsbrottet förtal, även i ljuset av att kraven för allmänt åtal nu har sänkts något (se prop. 2013/14:47). Huvudregeln i fråga om förtal är således enskilt åtal. Då tillämpas vanliga preskriptionsregler och åtal ska väckas inom två år från utgivningen (fem år vid grovt förtal). Skadeståndstalan kan dock alltid föras inom tio år från utgivningen.

Om en skrift ges ut i en ny upplaga löper en ny preskriptionstid från den utgivningen.

Som har berörts är de korta preskriptionsreglerna en del av skyddet för tryck- och yttrandefriheten. Tankegången framgår bl.a. av följande uttalande rörande preskriptionstiderna i TF och YGL från Massmediegrundlagsutredningen i betänkandet *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet* (SOU 2001:28 s. 295).

Angående skälen till de särskilt korta preskriptionstiderna i TF och YGL kan i övrigt nämnas att det sedan lång tid tillbaka har ansetts viktigt att frågan om tryckfrihetsbrott avgörs snabbt. Att åtalsprövningen anses böra ske i anslutning till utgivningen hör samman med att många yttranden som kan vara straffbara enligt TF och YGL är sådana som har betydelse för den allmänna opinionsbildningen och att uppfattningen om vad som är tillåtet respektive otillåtet att yttra, även inom ett visst straffbud, kan ändras även under en kortare tidsperiod. Beträffande politiska yttranden är det därför särskilt viktigt att åtalsfrågan blir avgjord kort tid efter offentliggörandet så att frågan om det föreligger ett missbruk av tryck- eller yttrandefriheten blir klarlagd. Det har även anförts att det är viktigt att åtalsfrågan inte kommer upp på nytt när den allmänna opinionen kanske ändrat uppfattning.

Vidare kan det nämnas att preskriptionstiden på ett år för ”tryckt skrift, som ej är periodisk” (bl.a. böcker) infördes 1977. Tidigare gällde regeln om sex månaders preskription även sådana skrifter. Ändringen motiverades av att en ny tillsynsorganisation avseende tryckfriheten infördes. Reformen ansågs av olika skäl innebära att svårigheterna att fastställa utgivningsdagen kunde förväntas bli större i fråga om de icke-periodiska skrifterna än för de periodiska skrif-

terna. Det fanns därför skäl att tillämpa en längre preskriptionstid för de icke-periodiska skrifterna, dvs. ett år från utgivning, se Massmedieutredningen i betänkandet *Massmediegrundlag* (SOU 1975:49) och prop. 1975/76: 204 s. 179.

Frågan om tidsfrister för anmälan av en publicering till PO enligt pressbranschens självsanerande verksamhet behandlas i avsnitt 2.4.

YGL och preskription

Även i YGL är preskriptionstiderna för väckande av allmänt åtal förkortade i jämförelse med reglerna i brottsbalken. Reglerna för preskription varierar beroende på vilken medieform som används enligt följande.

- Radio- eller tv-program – sex månaders preskriptionstid från det att programmet sändes.
- Överföring från en databas (t.ex. tidningars webbplatser) – sex månader från det att informationen (dvs. den aktuella uppgiften) inte längre tillhandahölls.
- Offentlig uppspelning ur en databas (bl.a. digital bio) – sex månader från uppspelningen.
- Tekniska upptagningar (bl.a. cd-skivor) med korrekta s.k. ursprungsuppgifter – ett år från utgivningen.
- Tekniska upptagningar utan korrekta ursprungsuppgifter – brottsbalkens preskriptionsregler tillämpas, dock inte åtal senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.

I fråga om enskilt åtal och skadeståndskrav gäller även här vanliga preskriptionstider, dvs. de ovan beskrivna bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken och preskriptionslagen.

När det gäller databasöverföringar kan framhållas följande. En uppgift på t.ex. en tidnings webbplats som utgör förtal eller något annat yttrandefrihetsbrott anses vara perdurerande. Innebörden är att brottet fullbordas redan när uppgiften läggs ut på webbplatsen och därmed tillhandahålls allmänheten. Brottet fortsätter sedan att begås ända till dess uppgiften tas bort så att den inte längre tillhandahålls på webbplatsen. Preskriptionstiden räknas således från

när uppgiften tas bort ("inte längre tillhandahölls"). Denna utgångspunkt för beräkningen gäller för allmänt åtal men även för enskilt åtal och talan om skadestånd. Som anges ovan gäller dock de allmänna preskriptionstiderna vid enskilt åtal (brottsbalken) och talan om skadestånd (preskriptionslagen).

När YGL infördes fanns det inte särskilda regler för preskriptionstidens beräkning vid tillhandahållande ur databaser. I stället gällde bestämmelserna om radioprogram, dvs. preskription räknades från den tidpunkt då programmet sändes och preskriptionstiden var sex månader.

Frågan om en särskild preskriptionstid för databasöverföringar (t.ex. en tidnings webbplats) väcktes under Medigrundlagsutredningens arbete. I slutbetänkandet SOU 2001:28 s. 319 f. konstaterades att det fanns tre möjliga synsätt. Preskriptionstiden kunde beräknas:

- a) från varje tidpunkt då en överföring skedde från en databas (på begäran av mottagaren),
- b) från när informationen först lades in i databasen eller
- c) från då informationen togs bort från databasen.

Efter en analys av medieformens karaktär kom utredningen fram till att det fanns skäl som talade för att publiceringen på en databas inte skulle anses knuten till en bestämd tidpunkt. Publiceringen kunde anses pågå under hela den period då innehållet hålls tillgängligt. Ett sådant betraktelsesätt skulle då innebära att det var tillgänglighållandet över tid och inte början av databasinnehållets tillhandahållande eller varje faktisk överföring till mottagare som var betydelsefullt vid tillämpning av preskriptionsreglerna.

Ett motsatt synsätt torde, enligt Medigrundlagsutredningen, innebära avsevärda problem eftersom det skulle krävas bevisning om när innehållet började tillhandahållas i databasen eller när en överföring faktiskt skedde. Enligt synsättet som utredningen förordade skulle det däremot ofta vara tillräckligt att visa att materialet alltjämt var tillgängligt vid en viss tid.

Utredningen stannade för alternativ c) vilket innebär att yttrandefrihetsbrott i en databas som omfattas av YGL betraktas som perdurerande. Regeringen och riksdagen delade denna bedömning (prop. 2001/02:74 och bet. 2001/02:KU21).

Det kan noteras att Mediegrundlagsutredningen föreslog att en preskriptionstid på ett år från borttagandet skulle gälla för databaserna. Utredningen fäste bl.a. vikt vid att verksamhet som avsågs enligt databasregeln var mer komplicerad i utredningsavseende än vad som gällde för traditionella tv- och radiosändningar (med sex månaders preskription). Regeringen delade dock inte denna bedömning utan ansåg att preskriptionstiden fortfarande skulle vara sex månader. Konstitutionsutskottet anslöt sig till regeringens bedömning.

Särskilt om utgivarens ansvar

Ansvar för innehållet i en databas (webbplats) som omfattas av YGL ligger på utgivaren för databasen. Frågan om ansvar utgår här från tanken om ett fortlöpande tillhandahållande av information som utgivaren ansvarar för ända till dess det tas bort från databasen.

I NJA 2013 s. 945 behandlades ansvarsfrågor som avsåg Dagens Nyheters databas www.dn.se. På databasen fanns en artikel från mars 2006 om att AG hade varit inblandad i en konkurs. I november 2009 utsågs GH till utgivare för www.dn.se. AG stämde GH för förtal med anledning av innehållet i artikeln. GH bestred ansvar i huvudsak på den grunden att artikeln hade publicerats före hennes tid som ansvarig och att hon aldrig hade tagit ställning till innehållet. Högsta domstolen konstaterade bl.a. att det i utgivarens befogenhet ligger en rätt att ta bort information, även sådan som hade lagts in innan utgivaren utsågs. Slutsatsen var att en utgivares ansvar för yttrandefrihetsbrott i en databas omfattade även information som hade lagts in i databasen innan utgivaren utsågs.

Arkivdatabasregel – förslag från Yttrandefrihetskommittén

Under Yttrandefrihetskommitténs arbete uppmärksammades att det förekom att tidningsföretag gjorde material från de tryckta tidningarna tillgängliga för allmänheten i särskilda arkivdatabaser. Det ledde till att kommittén i slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55 Del 1 s. 391) lämnade ett förslag om en särskild s.k. arkivdatabasregel i TF.

Bakgrunden var att fram till 2003 antogs den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF omfatta sådana arkivdatabaser. Regeln behandlar ett förlagetroget återgivande ("återger innehållet i skriften oförändrat") av innehållet i en tidning i ett radioprogram eller en teknisk upptagning (t.ex. cd-skiva). Under förutsättning att dessa och vissa andra förutsättningar är uppfyllda jämföras radioprogrammet med en bilaga till tidningen. Konsekvensen blir att utgivaren för den periodiska skriften ansvarar även för innehållet i radioprogrammet eller den tekniska upptagningen, se vidare avsnitt 10.1.4 i detta betänkande. Preskription inträder sex månader efter utgivningen av den periodiska skriften (om utgivningsbevis finns).

I NJA 2003 s. 31 slog dock Högsta domstolen fast att begreppet "radioprogram" i det aktuella sammanhanget inte kunde anses omfatta tillhandahållanden ur en databas. Avgörandet klargjorde bl.a. att tidningarnas arkivdatabaser inte föll under den ovan nämnda bilageregeln. Däremot kunde det antas att grundlagsskydd gällde enligt databasregeln i 1 kap. 9 § YGL.

Yttrandefrihetskommittén ansåg att det fanns behov av ett särskilt grundlagsskydd för tidningsföretagens arkivdatabaser. Ansvar för innehållet i dessa borde hållas samman med ansvaret för den periodiska skriften. Det föreslogs därför en ny bestämmelse i TF som innebar att den som ansvarade för den ursprungliga publiceringen i den periodiska skriften också skulle bära ansvaret för tillhandahållandet i arkivdatabasen. Preskriptionstiden för sådana publiceringar i arkivdatabaser skulle räknas från tidpunkten för utgivningen av den periodiska skriften.

Förslaget innebar att material kunde ligga kvar i databasen efter det att preskription inträtt. Kommittén övervägde mot denna bakgrund att införa en möjlighet för domstol att besluta att visst innehåll i sådana databaser skulle tas bort. Bedömningen var dock att det för närvarande inte fanns behov av att införa en sådan regel.

Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. I flera remissvar framhölls att en särreglering av det slaget riskerade att komplicera lagstiftningen och medföra olika avgränsningsproblem. Vidare menade flera remissinstanser att regeln borde förenas med en skyldighet för den som driver databasverksamheten att ta bort brottsliga yttranden. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

”Single publication rule” eller ”multiple publication rule”?

I det här sammanhanget finns skäl att översiktligt beröra några aspekter på preskription för yttranden publicerade på internet som har aktualiserats i USA och Storbritannien. Frågan har även behandlats av Europadomstolen. Diskussionen har i första hand avsett vad som ska gälla för yttranden som påstås innebära förtal.

I ett flertal av delstaterna i USA gäller sedan lång tid en *”single publication rule”* för material som sprids i stor omfattning. Innebörden är att preskriptionstiden räknas från tidpunkten för den ursprungliga publiceringen. Tiden räknas således inte från t.ex. varje enskild försäljning av ett bokexemplar. Syftet bakom regeln är att förhindra en situation med oändlig förnyelse av preskriptionstiden. I ett rättsfall från högsta domstolen i delstaten New York från 2002 tillämpades denna princip även vid publicering på en webbplats (*New York Court of Appeal, Firth v. New York 2002*). Efter rättsfallet har domstolar i flera delstater tillämpat regeln på internetpubliceringar.

I Storbritannien gällde intill nyligen en motsatt ordning. Där tillämpades nämligen en *”multiple publication rule”* vid spridning av material som innebar förtal. Betydelsen av regeln var att varje enskild försäljning eller distribution av material som innebar förtal betraktades som en ny publicering. Efter en lagreform 2013 gäller dock en *”single publication rule”* i fråga om förtal som bygger på samma principer som den amerikanska regeln.

Slutligen kan nämnas att Europadomstolen i målet *Times Newspaper Ltd mot Storbritannien* (nr 3002/03 och 23676/03, dom den 10 mars 2009) hade att bedöma frågor som rörde tillämpningen av *”multiple publication rule”* på en webbpublicering och förhållandet till artikel 10 (yttrandefrihet) i Europakonventionen. Domstolen gjorde vissa allmänna uttalanden om att det vid bestämmande av preskriptionstiden fick göras en avvägning av pressens rätt till yttrandefrihet och den enskildes intresse av att kunna ta tillvara sin rätt till personlig integritet. De konkreta omständigheterna i målet var enligt domstolen sådana att ingenting talade för att artikel 10 hade överträtts. I slutet av domen framhöll dock Europadomstolen följande i preskriptionsfrågan.

The Court would, however, emphasise that while an aggrieved applicant must be afforded a real opportunity to vindicate his right to reputation, libel proceedings brought against a newspaper after a significant lapse of time may well, in the absence of exceptional circumstances, give rise to a disproportionate interference with press freedom under Article 10.

13.4 Kartläggning av regler om preskription och ansvar i några andra länder

Inledning

I diskussionen om en eventuellt förändrad reglering av ansvar och preskription för yttranden på internet är det av intresse att veta hur dessa frågor har lösts i andra jämförbara länder. Vi har därför bl.a. genom skriftliga frågor och studiebesök inhämtat information från ett antal länder rörande ansvar och preskription när det gäller internetpubliceringar.

Nedan redogörs för aktuella bestämmelser i Norge, Danmark, Finland, Tyskland samt England och Wales. När det gäller de nordiska länderna har vi haft möjlighet att göra en fördjupad undersökning. I fråga om Tyskland samt England och Wales är informationen däremot mer summarisk.

13.4.1 Norge

Allmänt om yttrandefrihet i massmedier

Den konstitutionella regleringen av yttrandefriheten finns i 100 § i den norska grundlagen och har följande lydelse:

Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver. Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Därtill finns *Lov om redaksjonell friedom i media* (lagen om redaktionell frihet i media) som syftar till att säkra den redaktionella friheten och gäller för dagstidningar och andra periodiska publikationer samt för sändningar. Lagen tillämpas även på elektroniska massmedier som har "tilsvarende føremål og funksjon" som periodiska publikationer och sändningar. Detta innebär att lagen även kan bli tillämplig på internetpublikationer. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om redaktörer och de redaktionella besluten. Den innehåller dock inte några bestämmelser om ansvar eller preskription.

Ansvar

Bestämmelser om vem som ansvarar för yttranden på internet följer av vanlig lag. De straffrättsliga bestämmelserna finns i *Lov om straff* (strafflagen) och de civilrättsliga bestämmelserna finns främst i *Lov om skadeserstatning* (skadeståndslagen).

Strafflagen är nyligen reformerad genom bestämmelser som trädde i kraft den 1 oktober 2015. Det finns inte någon särskild brottskatalog eller en i förväg bestämd ordning som reglerar vem som ansvarar för yttranden i massmedier. Utgångspunkten är att den som säger eller skriver något är ansvarig för det, oavsett vem som har publicerat yttrandet. Någon princip om ensamansvar finns inte utan alla som har bidragit till ett yttrande kan hållas ansvariga för innehållet. Regleringen är teknikneutral på det sättet att det för tillämpningen av de straffrättsliga bestämmelserna inte har någon betydelse på vilket sätt ett yttrande har publicerats. Det spelar alltså ingen roll om publiceringen har skett t.ex. i en tryckt skrift, i tv eller på internet.

I 269 § strafflagen finns det dock en bestämmelse enligt vilken redaktören kan bli ansvarig för innehållet i tryckt skrift och etermedia. Redaktören har ett s.k. kontrollansvar och presumeras känna till innehållet i tidningen eller sändningen och kan därför hållas ansvarig för detta. Har redaktören rent faktiskt känt till innehållet i ett yttrande aktualiseras i stället ansvar enligt de vanliga straffrättsliga reglerna. I 269 § tredje stycket finns en bestämmelse om ansvarsfrihet för redaktören, enligt vilken en redaktör kan gå fri från ansvar om redaktören kan visa att han eller hon gjort vad som varit möjligt för att utöva sitt kontrollansvar. Detta undantag tillämpas dock enligt uppgift sällan.

Den nu nämnda bestämmelsen i 269 § skiljer sig från vad som i andra sammanhang är utgångspunkten enligt strafflagen eftersom den enligt sin ordalydelse är teknikberoende. Den gäller enligt ordalydelsen endast för tryckt skrift och etermedia. Det anses i dagsläget oklart om denna bestämmelse ska tolkas så att den även omfattar yttranden på internet. Om bestämmelsen inte gäller för internet ansvarar redaktören där bara för sådant innehåll som han eller hon faktiskt känt till medan en redaktör för t.ex. en tidning ansvarar även för innehåll som han eller hon inte känt till.

Ansaret för redaktören gäller oavsett om någon annan (t.ex. en författare) också kan hållas ansvarig. Det vanligaste är dock att redaktören i första hand ställs till svars.

Enligt skadeståndslagen finns det möjlighet att begära ersättning för yttranden som kränker privatlivet eller utgör ärekränkningar. För sådana skadeståndskrav ansvarar som utgångspunkt den som har orsakat skadan. Om denne har agerat i tjänsten för ett massmedium ansvarar även ägaren eller utgivaren för skadeståndet (3 kap. 6–7 §§ skadeståndslagen).

Källskyddet i Norge får anses vara starkt. Även om t.ex. en meddelare kan hållas ansvarig för yttranden skyddas han eller hon ofta av källskyddet. Av 125 § strafflagen följer bl.a. att en redaktör vid en rättegång inte är skyldig att svara på frågor om vem som är författare, meddelare eller källa till upplysningar. Endast om det är påkallat av viktiga samhällsintressen och är av väsentlig betydelse för att utreda saken får rätten ålägga en person att röja källan.

Denna bestämmelse har nyligen prövats av Norges Högsta domstol (Høyesterett) i en dom meddelad den 20 november 2015. I målet hade norska säkerhetspolisen beslagt tagit opublicerat film-

material hos en filmskapare. Filmen var en dokumentär om extrem islamism och om norska medborgare som rekryteras som utländska krigare till Syrien och terrororganisationen ISIS. Polisen beslagtog filmmaterial för att använda som bevis mot två personer, misstänkta för försök att ansluta sig till terrororganisationen ISIS samt medverkan därtill. Högsta domstolen kom fram till att filmskaparen omfattades av den personkrets som enligt 125 § strafflagen har rätt att skydda sina källor och att det beslagtagna materialet kunde röja källorna. Högsta domstolen kom vidare fram till att förutsättningarna för att göra undantag från huvudregeln i 125 § inte var uppfyllda och beslaget hävdades därför. Vid bedömningen beaktade Högsta domstolen artikel 10 i Europakonventionen (se dom den 20 november 2015 i HR-2015-02308-A, sak nr. 2015/1462).

Det saknas praxis i frågan om vad som gäller när en ny redaktör tar över ansvaret för t.ex. en tidnings webbupplaga från en tidigare redaktör (jfr NJA 2013 s. 945 ovan). Det anses att en ny redaktör skulle kunna bli ansvarig i vart fall för material som han eller hon blir uppmärksam på men väljer att inte ta bort. I övriga fall torde det krävas att den nya redaktören känt till eller varit delaktig i den tidigare publiceringen.

Preskription

Preskriptionstiden för brott följer av allmänna preskriptionsregler i 15 kap. strafflagen. Det finns inte några särskilda bestämmelser om preskription för yttranden på internet utan preskriptionstiden följer tiden för det aktuella brottet. Utgångspunkten är att preskriptionstiden räknas från den dag då den straffbara handlingen upphör. När det gäller tryckta skrifter innebär detta att preskriptionstiden räknas från publiceringsdatumet. I fråga om publiceringar på internet är rättsläget oklart och det saknas praxis i denna fråga. En bedömning görs i varje enskilt fall utifrån den gärningsbeskrivning som åklagaren har angett.

Såvitt känt har det i Norge inte uppmärksamats några särskilda svårigheter för åklagaren att bevisa från vilken tidpunkt preskriptionstiden löper vid publiceringar på internet.

Vid prövning enligt det norska pressetiska regelverket räknas dock preskriptionstiden från publiceringsdatumet även vid publiceringar på internet, men preskriptionstiden kan i vissa fall förlängas.

Återpublicering eller borttagande

Enligt strafflagen finns det en skyldighet att ta bort oriktiga upplysningar och en plikt att införa rättelse. Det går även att genom ett civilrättsligt förfarande ansöka om att domstolen ska förelägga någon att ta bort material från t.ex. en webbsida.

Det finns inte några särskilda bestämmelser om vad som gäller när ett yttrande publiceras på nytt.

Tidigare fanns det i Norge en bestämmelse om mortifikation, vilket var ett särskilt rättsmedel som kunde användas vid ärekränkande offentliggöranden. Bestämmelsen innebar att den kränkte gavs en möjlighet att få en domstol att förklara ett uttalande som ”dött och verkningslöst”. Tanken var att det förutom straffrättsliga ingrepp skulle finnas ett neutralt rättsmedel som gav upprättelse till en enskild. Denna bestämmelse ansåg lagstiftaren dock strida mot skyddet för yttrandefriheten i artikel 10 i Europakonventionen och bestämmelsen har tagits bort i den nya strafflagen.

13.4.2 Danmark

Allmänt om yttrandefrihet i massmedier

Den konstitutionella regleringen av yttrandefriheten finns i 77 § i den danska grundlagen och har följande lydelse:

Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentligøre sinie tanker, dog under ansvar for domstolarne. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.

I *Medieansvarsloven* (medieansvarslagen) finns det särskilda bestämmelser om ansvar för publiceringar och yttranden i massmedier. Bestämmelserna i lagen gäller 1) periodiska skrifter som trycks eller på annat sätt mångfaldigas, 2) ljud- och bildprogram som sprids genom vissa aktörer samt 3) texter, bilder och ljudprogram som sprids till offentligheten och som har karaktär av nyhetsförmedling.

Bestämmelserna gäller även yttranden på internet om webbsidan är registrerad hos *Pressenævnet* och har karaktär av nyhetsförmedling.

Ansvar

Utgångspunkten är att den som yttrar sig ansvarar för detta, både straffrättsligt och civilrättsligt. I medieansvarslagen finns det dock särskilda bestämmelser om vem som är ansvarig för ett yttrande i de massmedier som omfattas av lagen. Ansvaret gäller både straff- och skadeståndsrättsligt. Den ansvarige kan vara t.ex. författaren, redaktören eller utgivaren. Vad ansvaret för varje person omfattar följer sedan av allmänna straff- och skadeståndsrättsliga bestämmelser.

I medieansvarslagen finns det olika bestämmelser om vem som är ansvarig beroende på om det är fråga om en tryckt skrift eller om radio och tv. När det gäller internet gäller både bestämmelserna om tryckt skrift samt om radio och tv, beroende på innehållets karaktär. Skrivna artiklar på nätet omfattas t.ex. av ansvarsbestämmelserna för tryckt skrift medan webbsändningar omfattas av bestämmelserna för radio och tv. Att yttrandet eller publiceringen sker via internet har alltså i sig ingen självständig betydelse.

När det gäller skrifter skiljer medieansvarslagen mellan namngivna (författarens namn anges) och icke namngivna artiklar (författarens namn anges inte). I de fall det är fråga om en namngiven författare ansvarar denne. Med namngiven avses även de fall då författaren har samtyckt till offentliggörande i eget namn eller uppträder under en pseudonym som är allmänt känd. När det är fråga om en icke namngiven författare ansvarar redaktören för innehållet. Utgivaren kan bli ansvarig för innehållet i en publikation i de fall då någon redaktör inte kan hållas ansvarig.

Det ska framhållas att bestämmelserna om ansvar i medieansvarslagen inte innebär att det är fråga om ett ensamansvar för den person som pekats ut, utan reglerna syftar till att säkerställa att det finns minst en person som kan hållas ansvarig. Detta hindrar alltså inte att andra personer kan bli medansvariga. Exempelvis kan en redaktör bli medansvarig vid sidan av en författare i de fall då en artikel har skrivits av en anställd på uppdrag av redaktören eller då redaktören vet att innehållet exempelvis är felaktigt eller inkräktar

på den privata integriteten. Det finns även en bestämmelse om att den som med namn har citerats i en artikel kan bli delaktig i ansvaret för påståendet, om citatet är korrekt. Vidare kan den som faktiskt har uttalat sig alltid hållas ansvarig enligt bestämmelser utanför medieansvarslagen, främst enligt strafflagen och skadeståndslagen. En ny redaktör torde dock inte kunna hållas ansvarig för material som en tidigare redaktör har publicerat.

Det är frivilligt att registrera webbsidor hos *Pressenævnet* men enligt uppgift väljer de flesta massmedier som publicerar sig via internet att göra detta. Om någon väljer att inte registrera sin sida gäller de allmänna straff- och civilrättsliga bestämmelserna.

Under vårt besök framfördes som en allmän uppfattning att källskyddet i Danmark anses vara starkt. Detta kommer till uttryck bl.a. genom att en redaktör inte kan tvingas uppge en källa. Även om t.ex. en meddelare faktiskt kan hållas ansvarig för yttranden är han eller hon ofta skyddad genom källskyddet.

Preskription

Preskriptionstiden för brott följer av allmänna preskriptionsregler i 11 kapitlet *Straffeloven* (strafflagen). Det finns inte några särskilda bestämmelser om preskription för yttranden på internet utan preskriptionstiden följer tiden för det aktuella brottet. Preskriptionstiden börjar normalt sett löpa när den straffvärda handlingen upphör (94 § strafflagen). Om skuldfrågan är beroende av att en viss konsekvens har inträtt räknas preskriptionstiden dock från den tidpunkt då denna konsekvens inträder. Preskriptionstiden för publiceringar i tidningar löper från publiceringsdatumet. Det är dock inte helt klart om detsamma gäller för internetpubliceringar.

Såvitt känt har det i Danmark inte uppmärksamats några särskilda svårigheter för åklagaren att bevisa från vilken tidpunkt preskriptionstiden löper vid publiceringar på internet.

När det gäller enskilt åtal eller brott där det krävs att målsäganden anger brottet till åtal (angivelsebrott) finns det en särskild bestämmelse om preskription i 96 § strafflagen. Enligt denna bestämmelse löper preskriptionstiden i stället från den tidpunkt då målsägaren har fått kännedom om publiceringen. Talan måste

väckas inom sex månader från denna tidpunkt. Som ett exempel på ett sådant brott kan nämnas förtal.

Återpublicering eller borttagande

Det finns inte några särskilda regler om återpublicering eller borttagande av publiceringar på internet. Domstolen kan dock i samband med att någon döms för brott besluta att material ska tas bort. Det är inte möjligt att väcka talan om borttagande av ett yttrande på internet efter det att preskription har inträtt.

Av medieansvarslagen följer att massmedierna ska följa god pressetik. Vad som är god pressetik definieras inte i lag utan den närmare innebörden avgörs av *Pressenævnet*. Utgångspunkten är de pressetiska reglerna, antagna av Danska Journalistförbundet och Danske Medier. Vem som helst som anser sig ha blivit kränkt av något medium som omfattas av medieansvarslagen kan klaga hos *Pressenævnet*. Myndigheten kan uttala kritik mot en viss publicering och i vissa fall ålägga t.ex. en tidning att publicera ett genmäle. Medierna följer i regel *Pressenævnets* kritik och beslut. *Pressenævnet* kan dock inte ålägga exempelvis en tidning att ta bort eller avpublicera en artikel.

13.4.3 Finland

Allmänt om yttrandefrihet i massmedier

Den konstitutionella regleringen av yttrandefriheten finns i 12 § i den finska grundlagen och har följande lydelse:

Var och en har yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Närmare bestämmelser om yttrandefriheten utfärdas genom lag. Bestämmelser om sådana begränsningar i fråga om bildprogram som är nödvändiga för att skydda barn kan utfärdas genom lag.

Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

Lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (masskommunikationslagen) innehåller närmare bestämmelser om hur den i grundlagen tryggade yttrandefriheten utövas i massmedier. Lagen tillämpas på publikations- och programverksamhet som utövas i Finland och innebär en helhetsreglering av massmedia. Lagen gäller oavsett vilken teknik som används. Masskommunikationslagen anger huvuddragen i regleringen men förutsätter ytterligare lagstiftning, t.ex. i fråga om vad som gäller straff- och skadeståndsrättsligt.

Ansvar

Av 12 § masskommunikationslagen följer att för ett brott som grundar sig på innehållet i ett meddelande som har gjorts tillgängligt för allmänheten svarar den som enligt strafflagen ska betraktas såsom gärningsman eller medverkande till brottet. För yttranden på internet gäller således vanliga straffrättsliga regler. Utgångspunkten är att den som yttrar sig ansvarar för detta och flera personer kan bli ansvariga för ett yttrande.

Utgivaren av en internetpublikation är skyldig att utse en eller flera ansvariga redaktörer för publikationen. Enligt 13 § masskommunikationslagen kan en redaktör bli ansvarig och ådömas böter om han åsidosätter sin skyldighet att leda och övervaka det redaktionella arbetet. Detta brott kallas *chefredaktörsförseelse* och är i första hand inriktat på redaktörens administrativa ansvar för verksamheten och inte ansvaret för enskilda yttranden. Det kompletterar de straffrättsliga reglerna och är sekundärt till ansvaret enligt dessa. Om redaktören kan hållas ansvarig såsom gärningsman eller medverkande straffas redaktören alltså i första hand för detta. Chefredaktörsförseelse skiljer sig dock från brott i strafflagen på det sättet att det räcker med oaktsamhet medan det för brott i strafflagen krävs uppsåt.

Även när det gäller det skadeståndsrättsliga ansvaret görs det i masskommunikationslagen en hänvisning till annan lag, nämligen till skadeståndslagen. I skadeståndslagen finns bl.a. särskilda bestämmelser om arbetsgivares ansvar att ersätta skada som en arbetstagare har orsakat i arbetet. Av 14 § andra stycket masskommunikationslagen följer dock ett utvidgat ansvar för utgivare och programföretag. Enligt bestämmelsen ansvarar utgivaren och programföretaget

för skada som har orsakats i verksamheten, även om skadan inte har vållats av en arbetstagare.

Även i Finland finns det källskydd och rätt till anonymitet. Bestämmelsen i 16 § masskommunikationslagen innebär en rätt för t.ex. journalister att vägra röja vem som har lämnat upplysningar. I de riktlinjer som har antagits för journalistisk verksamhet (journalistreglerna) anges att journalister bör skydda sina källor. Journalistreglerna är beslutade av Opinionsnämnden för massmedier (se närmare om opinionsnämnden nedan).

Preskription

Preskriptionstiden för brott följer av allmänna preskriptionsregler i 8 kap. strafflagen. Det finns inte några särskilda bestämmelser om preskription för yttranden på internet utan preskriptionstiden följer tiden för det aktuella brottet. Av den allmänna bestämmelsen följer att preskriptionstiden räknas från den tidpunkt då brottet har fullbordats. Vissa brott anses som perdurerande och för dessa börjar preskriptionstiden löpa först när det olagliga tillståndet har upphört. För publiceringar i tryckt skrift löper preskriptionstiden från publiceringsdatumet. Det är inte helt klart vad som gäller för internetpubliceringar men troligtvis gäller den allmänna bestämmelsen om preskriptionstid, dvs. preskriptionstiden räknas från publiceringsdatumet.

Såvitt känt har det i Finland inte uppmärksammats några särskilda svårigheter för åklagaren att bevisa från vilken tidpunkt preskriptionstiden löper vid publiceringar på internet.

Återpublicering eller borttagande

En åklagare, undersökningsledare eller målsägande kan ansöka om att en domstol ska förelägga en utgivare eller någon annan att avbryta distributionen av ett internetmeddelande. En förutsättning är att det med hänsyn till meddelandets innehåll är uppenbart att det är straffbart att hålla det tillgängligt för allmänheten. Innehållet i ett meddelande kan vara straffbart även om brottet är preskriberat. Ett sådant föreläggande är interimistiskt och gäller fram till dess

åtal väcks, yrkande om förverkande framställs eller en talan om ersättning för skada väcks.

Publikationer kan förklaras förverkade om innehållet innebär ett brott och ett förverkande krävs för att hindra vidare distribution av publikationen. När det gäller yttranden på internet kan en domstol besluta att en publikation vars innehåll är olagligt ska tas bort och förstöras. Det är dock ovanligt att en sådan talan om borttagande väcks i domstol.

I masskommunikationslagen finns vidare bestämmelser om rätt till genmäle och rätt till rättelse samt om skyldighet att publicera sådant genmäle eller sådan rättelse.

Opinionsnämnden för massmedier är ett självregleringsorgan för massmedieföretagen och journalisterna. Den som anser att ett massmedium (tidningar, radio eller tv) har brutit mot god journalistisk sed kan göra en anmälan om det hos nämnden. Behandlingen hos nämnden kan resultera i en anmärkning mot mediet. Anmärkningen bör sedan publiceras av det aktuella mediet.

Det finns inte några särskilda regler om vad som gäller i preskriptionsfrågan när ett yttrande återpubliceras. Om t.ex. en sändning upprepas skulle detta dock troligtvis vara att anse som en återpublicering och en ny preskriptionstid börjar i så fall löpa.

13.4.4 Tyskland

Ansvar

Ansvarsbestämmelser följer av de generella reglerna i strafflagstiftningen och det finns inga särskilda bestämmelser när det gäller yttranden på internet. Det är författaren eller den som publicerar materialet som är ansvarig för publikationen. Publiceringar på internet hanteras inte annorlunda än andra publiceringar. Det förekommer att såväl författaren som den som publicerat kan ådömas ansvar. Det straffrättsliga ansvaret är således inte begränsat till en person utan var och en som har begått ett brott kan hållas ansvarig för detta.

Preskription

Enligt straffrättsliga bestämmelser börjar preskriptionstiden löpa från det att brottet har fullbordats. Eftersom den brottsliga gärningen oftast är fullbordad när publicering har skett börjar preskriptionstiden i allmänhet löpa från tiden för publiceringen.

Även enligt allmänna civilrättsliga principer börjar preskriptionstiden vanligtvis löpa vid publiceringen.

Återpublicering eller borttagande

Det finns inte några särskilda regler om återpublicering. I allmänhet gäller dock att varje fall av publicering och återpublicering anses vara ett eget brott och en preskriptionstid löper för vart och ett av brotten.

Det finns inga bestämmelser om möjlighet att väcka talan mot ett yttrande på internet trots att preskription har inträtt och det går inte att tvinga någon att ta bort material efter preskriptionstiden. Å andra sidan är i regel preskriptionstiderna långa.

13.4.5 England och Wales

Ansvar

Det finns inga särskilda brott som tar sikte på internetpubliceringar. För brott som begås genom publiceringar kan vem som helst dömas till ansvar under förutsättning att det går bevisa att personen har utfört brottet med nödvändigt uppsåt eller om han eller hon på annat sätt medverkat till brottet.

England och Wales har 2009 avkriminaliserat förtal. Det finns dock en särskild civilrättslig lagstiftning avseende förtal och enligt denna kan både författaren och den som publicerar material bli ansvariga. Detta gäller även nätoperatörer på vilkas sidor material som innehåller förtal publiceras. I de fall nätoperatören inte själv har lagt upp det yttrande som utgör förtal kan nätoperatören dock i vissa fall undgå ansvar. Detta är under förutsättning att nätoperatören inleder en process i syfte att få klaganden att komma i kontakt med den person som har lagt upp yttrandet på internet.

Preskription

Så som angetts i avsnitt 13.3 tillämpas i dag en ”*single publication rule*” i England och Wales, vilket innebär att preskriptionstiden avseende civilrättsliga krav på grund av förtal börjar löpa från tiden för den första publiceringen av materialet. Detta gäller oavsett om publiceringen sker på internet eller inte. Preskriptionstiden är då ett år.

När det gäller brott är det endast för mindre allvarliga brott som det överhuvudtaget finns någon preskriptionstid. I dessa fall löper preskriptionstiden vanligtvis från den dag då brottet begicks och preskriptionstiden följer tiden för det aktuella brottet.

Återpublicering eller borttagande

Om ett yttrande återpubliceras eller om det görs en publicering med i huvudsak samma innehåll (*”the same or substantially the same”*), är huvudregeln att civilrättsliga krav grundade på förtal inte kan framställas mot samma utgivare efter att den ursprungliga ettåriga preskriptionstiden har löpt ut.

Detta gäller dock inte om den efterföljande publiceringen är väsentligen annorlunda än den första publiceringen. Ett exempel är om ett innehåll först publiceras på en ”undanskymd” plats på en webbsida för att därefter publiceras på en plats på webbsidan där det är lätt att hitta materialet.

Huvudregeln gäller inte heller om någon annan publicerar samma material, t.ex. om materialet ”retweetas”. I ett sådant fall börjar en ny preskriptionstid att löpa.

Det är inte möjligt att tvinga någon att ta bort yttranden på internet, om talan inte har väckts inom den ettåriga preskriptionstiden. Om talan har väckts inom denna tid kan domstolen, utöver skadestånd, besluta om åtgärder för att hindra vidare spridning av materialet. Domstolen kan med utgångspunkt från omständigheterna i det enskilda fallet förlänga preskriptionstiden för en talan grundad på förtal om det är skäligt att göra det.

13.5 Överväganden

13.5.1 Reglerna om utgivares ansvar bör förändras när det gäller äldre publiceringar på nätet

Vår bedömning: Bestämmelserna i fråga om utgivares ansvar bör förändras när det gäller äldre publiceringar på nätet. Dessa ändringar ska ske med beaktande av de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. De ska vidare inte innebära någon påtaglig förskjutning av den nuvarande balansen mellan friheten att yttra sig och möjligheten för det allmänna eller en målsägande att ingripa när en överträdelse av tryck- och yttrandefriheten har ägt rum.

Inledning

Den internationella kartläggning som vi har genomfört visar att reglerna i svensk rätt om preskription av brott vid publiceringar på nätet skiljer sig från vad som gäller i andra jämförbara länder. I t.ex. de övriga nordiska länderna bedöms frågan enligt vanliga straffrättsliga principer och då efter en prövning med utgångspunkt i det straffstadgande som är tillämpligt i det enskilda fallet. Det förhållandet att ett brott begås genom en nätpublicering tycks i dessa länder hittills inte ha tillmätts betydelse för frågan om brottet ska anses pågående (perdurerande) eller inte.

Bestämmelserna i YGL om när preskriptionsfristen inleds vid publicering i t.ex. en nättidning har en annan utgångspunkt än i de nordiska länderna. Den svenska regleringen innebär nämligen att distributionssättet blir helt avgörande. Ett brott som begås genom ett yttrande som sprids på nätet anses alltid perdurerande och således pågå fram till dess att den aktuella informationen inte längre tillhandahålls allmänheten på webbplatsen (7 kap. 1 § andra stycket första meningen YGL). Detta gäller alla brott som kan utgöra yttrandefrihetsbrott, oavsett omständigheterna i det enskilda fallet.

I förarbetena till den aktuella bestämmelsen i YGL betonades att medieformens karaktär talade för att en publicering i en databas skulle anses pågå under hela den period då innehållet hålls tillgängligt. Dessutom framhölls särskilt även de fördelar som det per-

durerande synsättet ansågs ha när det gällde möjligheterna att föra bevisning i preskriptionsfrågan i samband med ingripanden vid yttrandefrihetsbrott (SOU 2001:28 s. 295, prop. 2001/02:74 s. 68 f. och bet. 2001/02:KU21).

Regleringen i TF och YGL bygger således på ett generellt synsätt när det gäller preskription, dvs. utgångspunkten är vad som är rimligt för den aktuella medieformen och det finns inte någon koppling till det enskilda brottet. Även om det fanns skäl att välja den per-durerande modellen för databasöverföringar vid den nämnda över-synen av preskriptionsregleringen 2001 talar utvecklingen för att det nu finns anledning att se över frågan på nytt.

Utvecklingen i mediebranschen innebär att äldre material på t.ex. tidningarnas webbplatser i allt mindre grad tas bort. I och med att avpublicering normalt inte sker leder de nuvarande reglerna till att någon preskription av information i databaser i normalfallet över huvud taget inte äger rum. Preskriptionstiden börjar inte löpa och det straff- och skadeståndsrättsliga ansvaret upphör aldrig. De skäl som brukar anföras till stöd för korta preskriptionstider på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området får därmed inte genomslag. Det gäller bl.a. tanken om att ett yttrandes tillåtlighet ska bedömas enligt de uppfattningar och värderingar som gällde vid publiceringstillfället. Med den nuvarande ordningen kan t.ex. en artikel på en webbplats komma att prövas med utgångspunkt i samhällsvärderingar som har vuxit fram långt efter den ursprungliga publiceringen. Dessutom kan nya omständigheter ha tillkommit som gör att artikeln framstår som en överträdelse av yttrandefriheten som bör beivras straffrättsligt, trots att den bedömningen kanske inte framstod som motiverad när artikeln en gång publicerades.

Mot bakgrund av Europadomstolens uttalanden i målet *Times Newspaper Ltd mot Storbritannien* (se avsnitt 13.3) är det dessutom tänkbart att Europadomstolen skulle ha invändningar om någon tilläts föra en talan om förtal som t.ex. gällde en artikel som publicerades för mer 15 år sedan men som fortfarande finns tillgänglig på en tidnings webbplats.

Ett närliggande problem har sin grund i den betydande omfattning som de större medieföretagens webbplatser har fått. Frågeställningen verkar inte ha varit aktuell när den nuvarande preskriptionsregeln infördes. I de större dagstidningarnas databaser är det nu t.ex. möjligt att med en enkel sökning få tillgång till material

som publicerades för ett tjugotal år sedan. Den nuvarande ansvarsordningen kan med tanke på databasernas storlek få konsekvenser som är tveksamma från straffrättslig synpunkt. Ett särdrag hos TF och YGL är som nämnts att en strikt formell syn tillämpas enligt vilken ansvaret placeras hos en person som har pekats ut redan i förväg. Denna ordning bygger på att den som ansvarar anses ha tagit del av yttrandet i förväg och godkänt att detta publiceras ("uppsåtspresumtionen").

Det måste dock finnas gränser även för ett sådant synsätt. En generell straffrättslig princip är att en rättspåföljd endast ska kunna drabba den som har haft möjlighet att rätta sig efter lagen (se Nils Jareborg, *Brotten I*, s. 40 f. om den s.k. konformitetsprincipen och debattbetänkandet *En ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller*, SOU 2010:68 s. 123). Tveksamheter i förhållande till denna princip kan uppkomma om den information som en utgivare ansvarar för i en databas är så omfattande att det inte finns rimliga förutsättningar att sätta sig in i materialet. Det kan diskuteras om det är principiellt godtagbart att utgivaren i sådana fall ansvarar för innehållet i hela databasen.

Dessa förhållanden får särskilda konsekvenser i samband med byte av utgivare för en större databas. Innehållet kan ha förts in i databasen efter beslut av en tidigare utgivare. Materialet kan vara så omfattande att det inte finns någon reell möjlighet för den nye utgivaren att sätta sig in i detta i anslutning till tillträdet. Frågan illustreras av Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s. 945 som slog fast att en ny utgivare fick ansvara för material i databasen som hade publicerats av en tidigare utgivare; i rättsfallet gällde det en artikel som hade offentliggjorts drygt tre år före tillträdet.

Det bör framhållas att problemen i ansvarsfrågan med medieföretagens stora databaser kan motverkas med ett uppdelat ansvar så att flera utgivare utses inom ramen för samma databas. Enligt vår bedömning framstår dock åtgärder av det slaget inte som tillräckliga.

En strävan bör i stället vara att regleringen på ett bättre sätt än i dag samspelar med utvecklingen i fråga om nätpubliceringar. Den bör tydligare bygga på tanken att utgivaren ska ansvara för publiceringar som han eller hon har godkänt eller i vart fall haft möjlighet att ta ställning till.

Slutsatsen av det nu anförda är att bestämmelserna vad gäller utgivares ansvar bör förändras när det gäller äldre publiceringar på nätet.

Dessa ändringar ska ske med beaktande av de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Följaktligen ska den s.k. uppsåtspresumtionen gälla i fråga om utgivarens ansvar för innehållet i databasen (6 kap. 4 § YGL). Utgångspunkten ska också vara att utgivaren ansvarar för allt innehåll i databasen (eller den del för vilken utgivaren har förordnats) så länge inte annat följer av reglerna om preskription.

Det bör även framhållas att den nuvarande ansvarsregleringen i TF och YGL generellt sett utgår från en avvägning mellan olika intressen. Det ska å ena sidan råda stor frihet för bl.a. enskilda meddelare och redaktionsmedlemmar att utan risk för straff eller skadestånd kunna medverka till olika publiceringar. Ansvar för innehållet bärs i stället av en i förväg utpekad person (i det här fallet utgivaren). Frågan om ansvar prövas enligt en särskild brottskatalog och med tillämpning av korta preskriptionsfrister. Å andra sidan är grundlagsregleringen tänkt att göra det förhållandevis enkelt i olika avseenden för det allmänna eller en målsägande att ingripa när en överträdelse av tryck- och yttrandefriheten väl har ägt rum.

En utgångspunkt för en förändrad reglering ska vara att denna inte innebär någon påtaglig förskjutning av den nuvarande balansen mellan friheten att yttra sig och möjligheten att ingripa.

13.5.2 Nuvarande preskriptionsordning behålls men med ansvarsbegränsning för material som är äldre än ett år

Vår bedömning: Yttrandefrihetsbrott på en webbplats ska även i fortsättningen anses pågå till dess att uppgiften tas bort.

Vårt förslag: Det införs en möjlighet till ansvarsbegränsning för utgivaren när det gäller material som började tillhandahållas ur databasen tidigare än för ett år sedan. Om utgivaren vill hävda att ansvarsbegränsning föreligger behöver han eller hon åberopa detta. Ansvarsbegränsning gäller inte om det görs antagligt att informationen började tillhandahållas senare än för ett år sedan.

Vi har övervägt flera olika tänkbara alternativ för att skapa en bättre fungerande ordning i fråga om preskription av yttranden på webbplatser som omfattas av YGL (se avsnitt 13.5.5 och *bilaga 5*). Ett alternativ som övervägts har varit att yttrandefrihetsbrott genom information som tillhandahålls i databaser inte längre ska anses vara ett pågående (perdurerande) brott. I stället skulle preskription beräknas från när det aktuella yttrandet först publicerades på den berörda webbplatsen. Enligt det alternativet skulle en ny preskriptionsregel förenas med olika kompletterande åtgärder, bl.a. i syfte att minska tänkbara bevisproblem vid ingripanden och för att förhindra fortsatt spridning av material som av domstol har bedömts innefatta yttrandefrihetsbrott. Andra alternativ som vi övervägt har utgått från det nuvarande synsättet att ett yttrandefrihetsbrott genom ett tillhandahållande ur en databas pågår så länge den aktuella informationen finns tillgänglig där. Det skulle enligt ett sådant alternativ gälla en begränsning för utgivarens ansvar för äldre material i databasen. Begränsningen skulle dock kunna upphävas under vissa omständigheter.

Vi menar att det finns skäl att prioritera alternativ som inte bryter mot den nuvarande systematiken i YGL och som därmed innebär så begränsade förändringar av den nuvarande regleringen som möjligt. Det är även angeläget att det skapas en ordning som säkerställer att publiceringen bedöms av den samtid som den skedde i och att inte senare förhållanden ska kunna påverka bedömningen. En ordning som på ett mer påtagligt sätt gör det svårare att ingripa mot yttrandefrihetsbrott bör inte införas. Vidare ska de förpliktelser som kan antas följa av Europakonventionen vägas in så att den svenska ansvarsordningen inte hamnar i konflikt med dessa.

Från principiella utgångspunkter stämmer den nuvarande preskriptionsordningen väl överens med hur databasverksamhet i övrigt betraktas enligt YGL. Utgångspunkten är att någon "tillhandahåller" informationen på databasen över tid och att allmänheten genom egen aktivitet söker upp informationen och på "särskild begäran" får denna överförd till sig. Detta talar för att betrakta databasverksamheten annorlunda än t.ex. sändningar av tv, som innebär en ögonblicklig utsändning av information vid ett givet tillfälle.

Om det nuvarande synsättet på preskription ändras kan detta innebära att det blir betydligt svårare än i dag att lagföra förtal, hets mot folkgrupp och andra yttrandefrihetsbrott som begås på de

berörda webbplatserna. Justitiekanslerns eller målsägandes möjligheter att ”motbevisa” en invändning om preskription torde många gånger vara små eftersom det kan vara svårt att slå fast när uppgifter på en webbplats publicerades för första gången. Följden kan bli att ärenden oftare läggs ned på den grunden att preskription inte kan uteslutas. Olika förändringar i lagtexten kan behöva göras i syfte att kompensera för dessa bevisproblem. Sådana inslag i YGL riskerar att bli komplicerade och det är svårt att i förväg bedöma hur väl de kommer att fungera. Att en utgivare ansvarar för ett publiceringsbeslut till dess publiceringen upphör och en viss text inte längre är tillgänglig framstår dessutom som rimligt från principiella utgångspunkter. Effekterna av publiceringsbeslutet kan vara påtagliga så länge texten fortfarande är tillgänglig.

Det här talar för att brott som begås genom ett yttrande i t.ex. en nättidning även i fortsättningen bör betraktas som pågående (perdurera) och att preskriptionstiden således ska börja löpa när den aktuella uppgiften tas bort. Det finns inte skäl att ändra preskriptionstiden.

Däremot bör utgivarens ansvar kunna begränsas tillbaka i tiden, dvs. trots att det rör material som ligger kvar i databasen.

Det kan diskuteras hur lång tid tillbaka som en sådan begränsning av utgivarens ansvar ska gälla. Om ansvaret sträcker sig lång tid bakåt, är det tänkbart att problemen med den nuvarande ordningen huvudsakligen kvarstår. Risken är att utgivaren i det läget inte har faktisk möjlighet att ha kontroll över innehållet i databasen.

Vid det motsatta förhållandet (dvs. om enbart en kort tid bestäms) försvåras möjligheterna för t.ex. en målsägande att kunna ingripa straff- eller skadeståndsrättsligt vid yttrandefrihetsbrott eftersom ansvarsfrihet då är tänkbar i fler fall (se vidare bestämmelsen rörande begäran om borttagande i avsnitt 13.5.3 nedan).

Vi gör sammantaget bedömningen att ansvarsbegränsningen ska gälla material som började tillhandahållas ur databasen tidigare än för ett år sedan.

En sådan tidsperiod framstår som tillräckligt kort för att komma till rätta med de problem som den nuvarande ordningen kan medföra, t.ex. om en utgivare är nytillträdd eller databasen innehåller ett omfattande äldre material. Med en ansvarsbegränsning på ett år får utgivaren en större möjlighet att överblicka innehållet i det material som han eller hon ansvarar för.

Å andra sidan får en tid på ett år anses tillräckligt lång för att i normala situationer ge rimligt utrymme för Justitiekanslern eller målsäganden att ingripa mot ett yttrandefrihetsbrott, när detta är motiverat. Det kan här noteras att en ettårig ansvarsbegränsning knyter an till vad som för närvarande är den längsta preskriptionstid som förekommer i TF och YGL. För tryckta skrifter som inte är periodiska och tekniska upptagningar är preskriptionstiden nämligen ett år.

Utgångspunkten för beräkningen av om material har legat i databasen under längre tid än ett år ska vara när talan väcktes vid domstol. Om utgivaren vill hävda att ansvarsbegränsning föreligger behöver han eller hon åberopa detta. För att kunna beaktas i ett mål behöver påståendet dessutom framställas före huvudförhandlingen (se 6 kap. 3 § YGL). I syfte att underlätta tillämpningen av de nya bestämmelserna bör det ställas låga beviskrav om Justitiekanslern eller målsägande ser skäl att försöka motbevisa utgivarens påstående. Denna ordning ger utgivaren ett tydligt motiv att i anslutning till en webbartikel ange publiceringstidpunkten.

Enligt vår bedömning finns det inte skäl att låta någon annan i den s.k. ansvarskedjan enligt 6 kap. YGL än utgivaren omfattas av ansvarsbegränsning. Denna möjlighet bör därmed inte finnas för den som driver verksamheten och således har en skyldighet att utse utgivare.

Till bilden hör emellertid även den särskilda mekanism som diskuteras i avsnitt 13.5.3 om att ansvarsbegränsningen för äldre material i en databas ska kunna upphävas i vissa fall och som medför att utgivaren kan få ansvara även för sådant material. Vi föreslår även att det införs en möjlighet för målsäganden att vända sig mot medieföretaget med ett skadeståndskrav, även om utgivaren till följd av ansvarsbegränsning inte kan hållas ansvarig, se avsnitt 13.5.4. Dessa komponenter är avsedda att säkerställa att en ordning med ansvarsbegränsning för utgivaren fungerar tillfredsställande.

13.5.3 En uppgift kan anses publicerad på nytt om den inte tas bort

Vårt förslag: En ordning införs som innebär att Justitiekanslern eller en målsägande vid ansvarsbegränsning kan underrätta utgivaren om att en databas innehåller viss äldre information som kan utgöra yttrandefrihetsbrott. Väljer utgivaren att inte ta bort yttrandet inom två veckor, ska han eller hon anses ha fattat ett beslut om att yttrandet har publicerats på nytt. Det nya publiceringsbeslutet anses ha ägt rum när fristen på två veckor har löpt ut. Då gäller inte ansvarsbegränsningen och utgivaren ansvarar för det aktuella yttrandet. Om utgivaren däremot väljer att ta bort materialet inom tvåveckorsfristen fortsätter ansvarsbegränsningen att gälla för utgivaren.

En konsekvens av den föreslagna regeln om ansvarsbegränsning kan bli att det inte är möjligt för t.ex. en målsägande att vidta åtgärder med anledning av en uppgift som utgör förtal om uppgiften har publicerats för mer än ett år sedan. Uppgiften skulle därmed kunna ligga kvar på nätet utan möjlighet för den enskilde att ingripa. Det samma skulle gälla för uppgifter som aktualiserar straffstadganden där enbart allmänt åtal förekommer, t.ex. hets mot folkgrupp eller spioneri.

Enligt vår bedömning bör sådana konsekvenser motverkas och en ordning införas som innebär att utgivaren kan tvingas att ta ställning till den aktuella publiceringen. Utgivaren kan därmed få ansvara straff- och skadeståndsrättsligt även för det äldre innehållet i databasen. Utgivaren ska dock ha möjlighet att slippa ansvar om denne väljer att ta bort uppgiften efter underrättelse från Justitiekanslern eller målsäganden.

Det införs således en möjlighet för Justitiekanslern – om förutsättningar för allmänt åtal bedöms föreligga – eller för en målsägande att underrätta utgivaren för en databas om att databasen innehåller viss äldre information som kan utgöra yttrandefrihetsbrott.

Väljer utgivaren att inte ta bort yttrandet inom två veckor, ska han eller hon anses ha fattat ett beslut om att yttrandet har publicerats på nytt. Det nya publiceringsbeslutet anses ha ägt rum när

fristen på två veckor har löpt ut. Då gäller inte ansvarsbegränsningen och utgivaren ansvarar för det aktuella yttrandet.

Om utgivaren däremot väljer att ta bort det aktuella yttrandet inom tvåveckorsfristen finns det inte längre möjlighet att ingripa straff- eller skadeståndsrättsligt mot utgivaren med anledning av detta eftersom ansvarsbegränsning gäller och hindrar ingripanden mot utgivaren fram till dess att preskription inträder (se nedan). Se vidare även avsnitt 13.5.4 om medieföretagets skadeståndsansvar.

En underrättelse till utgivaren med denna verkan kan framställas endast om underrättelsen avser material som då har funnits i databasen längre än ett år och för vilket ansvarsbegränsning kan gälla. Underrättelsen ska innehålla ett konkret påstående om att det förekommer brott på den aktuella webbplatsen och en utförlig redogörelse för de omständigheter som åberopas till grund för påståendet. Underrättelsen ska även innehålla tydliga uppgifter om vilken information i databasen som den avser och som det därmed kan bli aktuellt för utgivaren att ta bort.

Om en ny publicering anses ha ägt rum på den grunden att utgivaren har valt att inte ta bort t.ex. en äldre artikel efter underrättelse från målsäganden, löper en ny ettårsfrist under vilken den som är utgivare för databasen ansvarar för artikeln. Detta innebär bl.a. att målsäganden inte med någon rättslig verkan enligt denna bestämmelse kan återkomma med en underrättelse så länge den nya ettårsfristen löper. Däremot har han eller hon möjlighet att under den nya ettårsfristen väcka talan mot utgivaren för yttrandefrihetsbrott.

Det åligger den som framställer underrättelsen att visa att utgivaren har tagit emot denna. Om åtal väcks som grundar sig på en sådan underrättelse får rätten inom ramen för prövningen av åtalet även ta ställning till om den här föreskrivna proceduren har följts.

När det gäller förhållandet till reglerna om preskription, bör det framhållas att ansvarsbegränsning bara blir aktuell om preskription inte har inträtt. Information som visserligen har tagits bort ur en databas men inom preskriptionsfristen på sex månader kan bli föremål för ansvarsbegränsning. I en sådan situation kan alltså utgivaren åberopa att ansvarsbegränsning har inträtt på den grunden att den aktuella informationen började tillhandahållas tidigare än för ett år sedan.

13.5.4 Skadeståndsansvar ska alltid kunna riktas mot medieföretaget

Vårt förslag: Det införs en möjlighet för målsäganden att vända sig mot medieföretaget med ett skadeståndskrav, även om utgivaren till följd av ansvarsbegränsning inte kan hållas ansvarig och uppgiften eventuellt har tagits bort.

Ett skadeståndskrav som grundar sig på yttrandefrihetsbrott genom publicering på en webbplats kan enligt reglerna i 8 kap. 2 § YGL krävas ut av såväl den som ansvarar enligt de vanliga ansvarsreglerna (normalt utgivaren) som den som bedriver den aktuella verksamheten, t.ex. ett medieföretag eller en politisk organisation. Den som anser sig utsatt för förtal genom en publicering på en grundlagsskyddad webbplats har således möjlighet att väcka en skadeståndstalan direkt mot det medieföretag (eller liknande) som står bakom verksamheten.

Det finns inte skäl att låta ordningen med ansvarsbegränsning för en utgivare påverka medieföretagets (eller motsvarande) skadeståndsansvar i förhållande till målsäganden. Det ska således finnas möjlighet för målsäganden att vända sig mot medieföretaget med ett skadeståndskrav, även om utgivaren till följd av ansvarsbegränsning inte kan hållas ansvarig (och uppgiften eventuellt har tagits bort). En förutsättning är dock att skadeståndskravet inte är preskriberat, dvs. kravet måste som utgångspunkt framställas inom tio år från det att uppgiften togs bort från databasen.

13.5.5 Ett annat alternativ som har övervägts

Som har framgått i avsnitt 13.5.2 har vi stannat för att inte ändra den nuvarande ordningen om att yttrandefrihetsbrott på en webbplats ska anses pågå till dess att uppgiften tas bort. Vårt förslag innebär bl.a. att det införs en möjlighet till ansvarsbegränsning för utgivaren när det gäller information som började tillhandahållas ur en databas tidigare än för ett år sedan men att sådant material under vissa förutsättningar kan anses publicerat på nytt.

Det har nämnts ovan att vi även övervägt andra alternativ till en förändrad reglering av frågan om åtalspreskription när det gäller publiceringar i databaser.

Det är i första hand ett alternativ som skulle innebära att preskriptionstiden beräknas från den första nätpubliceringen som har diskuterats. Enligt detta alternativ skulle webbpubliceringar betraktas på i princip samma sätt som andra medieformer som omfattas av grundlagarna genom att preskription räknas från det att yttrandet offentliggjordes för allmänheten. För tryckta skrifter och tekniska upptagningar räknas preskription från utgivningstidpunkten samt vid sändningar av tv och radio från sändningstillfället.

En förutsättning för detta alternativ har varit att en ordning som utgår från den första nätpubliceringen skulle behöva förenas med olika åtgärder för att inte möjligheterna att ingripa med anledning av yttrandefrihetsbrott för det allmänna eller målsäganden skulle riskera att försvåras. Enligt detta alternativ skulle därför preskriptionstiden förlängas. Vidare skulle en särskild preskriptionsregel gälla om det inte framgår av en webbplats när en viss uppgift har börjat tillhandahållas på denna. Då ska preskriptionstiden för åtal löpa från när Justitiekanslern respektive målsäganden fick kännedom om uppgiften. Alternativet innebär även att det skulle införas en möjlighet för domstol att besluta att information som innefattar yttrandefrihetsbrott ska tas bort ur en databas.

Detta alternativ behandlas mer utförligt i *bilaga 5*.

14 Personlig integritet och grundlagsskydd

14.1 Bakgrund

14.1.1 Inledning

Vid införandet av möjligheten till frivilligt grundlagsskydd för databaser genom ansökan om utgivningsbevis väcktes frågan om reformens inverkan på integritetsskyddet. Konstitutionsutskottet uttalade att konflikter skulle kunna uppstå med bestämmelser som fanns i syfte att skydda den personliga integriteten. Utskottet ansåg att utvidgningen av yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde i och för sig var förenlig med EU:s dataskyddsdirektiv men det fanns ändå skäl att ytterligare undersöka tänkbara konflikter. Utskottet pekade särskilt på att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna komma att omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32).

Frågan om det frivilliga grundlagsskyddet och riskerna för konflikter med skyddet för den personliga integriteten har fortsatt att vara aktuell ända sedan reformen infördes 2003. Under Yttrandefrihetskommitténs arbete berördes frågeställningen i flera omgångar utan att några förslag till förändringar lämnades, se betänkandena *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:114 s. 65 f.) och *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55 Del 1 s. 429 f.).

I våra direktiv tas frågan upp på nytt. Kommittén ges i uppdrag att analysera konflikter med skyddet för den personliga integriteten som uppkommer när information tillhandahålls ur databaser med utgivningsbevis. I beskrivningen av bakgrunden till uppdraget framhålls att en utgångspunkt är att det på senare tid har blivit allt van-

ligare att personuppgifter tillhandahålls på webbplatser med utgivningsbevis (dir. 2014:17 s. 14 f., se *bilaga 1*).

En viktig anledning till att integritetsskyddet framhålls i anslutning till grundlagsskyddet är att detta innebär att bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), PUL, inte tillämpas. Lagen ska nämligen inte tillämpas i den utsträckning som detta skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), se 7 § första stycket PUL. Till bilden hör att ett grundläggande syfte med PUL är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Innebörden av regleringen på personuppgiftsområdet och den utveckling som pågår genom EU:s dataskyddsreform behandlas närmare nedan.

Frivilligt grundlagsskydd för databasverksamhet tillkommer den som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. Utgivningsbevis utfärdas av Myndigheten för press, radio och tv och gäller i tio år. Ansökningsavgiften är 2 000 kronor. För att ett utgivningsbevis ska utfärdas krävs bl.a. att en utgivare har utsetts och att överföringarna utgår från Sverige.

Det ställs däremot inte upp några krav på att den aktuella verksamheten ska ha ett visst innehåll eller syfte för att utgivningsbevis ska meddelas. Grundlagsskyddet är alltså innehållsneutralt i detta avseende och förutsätter endast att vissa formella kriterier är uppfyllda. Samma grundprincip om innehållsneutralitet gäller för andra medier som omfattas av grundlagarna, bl.a. tryckta skrifter och radioprogram.

En annan sak är att yttranden som framförs i grundlagsskyddade medier i efterhand kan leda till ingripanden från det allmänna till följd av innehållet, t.ex. vid tryck- och yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp eller förtal.

14.1.2 Grundlagarna och personuppgiftslagstiftningen

Vissa aspekter på tillämpningen av TF och YGL

När TF eller YGL är tillämpliga, är utgångspunkten att de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsprinciperna gäller (censurförbud, etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning). Den s.k. exklusivitetsprincipen

är dessutom av stor betydelse. Principen innebär att myndigheter och andra allmänna organ bara får ingripa på ett sätt som är förenligt med TF och YGL.

Vid en diskussion om hur TF:s och YGL:s tillämpningsområden ska utformas, bör det vägas in vad som är ändamålet med respektive grundlag. Enligt 1 kap. 1 § TF är ändamålet med grundlagen ett "säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning". I motsvarande formulering i 1 kap. 1 § YGL anges att yttrandefriheten enligt den grundlagen har till ändamål att "säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande".

Dessa skillnader i formuleringar mellan grundlagarna anses inte ha någon rättslig betydelse. De uttryck som används är tänkta att garantera den politiska yttrandefriheten i olika avseenden liksom yttrandefriheten från en mer vidsträckt kulturell synpunkt. Den senare aspekten omfattar inte bara mer traditionella kulturformer utan även ren underhållning, konsumentupplysning och annan mer vardaglig informationsförmedling (Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2:a uppl., s. 58).

I vissa fall ska yttranden i grundlagsskyddade massmedier (t.ex. en morgontidning eller ett tv-program) bedömas enligt vanlig lag och inte enligt grundlagarna. Det kan bl.a. röra sig om yttranden som inte omfattas av TF:s eller YGL:s ändamål eller sådana som har undantagits genom s.k. delegationsbestämmelser. Ett exempel på yttranden som faller utanför efter en ändamålstolkning är annonser som är del av ett bedrägeri. Sådana yttranden bedöms enligt brottsbalken och inte enligt TF eller YGL. Som ett exempel på undantag genom en s.k. delegationsbestämmelse kan nämnas att yttranden i kreditupplysningsverksamhet i vissa fall ska bedömas enligt lag (se 1 kap. 9 § 4 TF).

Samtidigt är det viktigt att framhålla följande. Även om en ändamålstolkning eller ett uttryckligt undantag medför att ett ingripande mot ett visst yttrande kan ske enligt vanlig lag, innebär inte detta att hela TF eller YGL undantas. Ett sådant undantag anses t.ex. inte göra det möjligt att införa krav på förhandsgranskning av ett visst yttrande innan det framförs till allmänheten. En bestämmelse av det slaget skulle strida mot censurförbudet.

Personuppgiftslagen

Det förhållandet att PUL inte tillämpas inom TF:s och YGL:s områden framhålls ibland som ett problem när skyddet för den enskildes personliga integritet diskuteras. Det finns skäl att här redogöra för innehållet i PUL. Redogörelsen är översiktlig och tar sikte på vissa grundläggande drag.

EU:s dataskyddsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter) har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom PUL. Enligt PUL är syftet med lagen att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Lagen gäller för behandling av personuppgifter. En personuppgift är allt slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en levande fysisk person. Med behandling avses ett antal olika typer av åtgärder t.ex. insamling, lagring, bearbetning, ändring, spridning, sammanställning och förstöring.

Behandling som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur omfattas inte av lagen.

I PUL anges ett antal grundläggande krav som gäller för behandling av personuppgifter. Det ska finnas en personuppgiftsansvarig. Den som är personuppgiftsansvarig ska se till att personuppgifter behandlas på ett sätt som är lagligt, att uppgifterna alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att personuppgifter samlas in endast för särskilda uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas för annat än dessa ändamål. Den personuppgiftsansvarige ska vidare se till att uppgifterna är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och att de personuppgifter som behandlas är riktiga och om nödvändigt aktuella.

Det finns en uttömmande uppräkningslista av de fall då behandling av personuppgifter är tillåten. Behandling får ske om den enskilde har lämnat sitt samtycke eller om behandlingen är nödvändig av vissa närmare angivna skäl.

Det gäller ett principiellt förbud mot behandling av känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses uppgifter om ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt hälsa och sexualliv.

Känsliga personuppgifter får behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna samt i vissa andra angivna undantagsfall (13–20 §§).

Enligt en särskild bestämmelse råder det som huvudregel förbud för andra än myndigheter att behandla uppgifter om lagöverträdelser m.m. (21 §). Det som avses är personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel (t.ex. häktning) och administrativa frihetsberövanden såsom omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Vidare bör det påpekas att enligt praxis avses med uppgift om ”lagöverträdelser som innefattar brott” inte enbart uppgifter som har ursprung i domar eller beslut från myndigheter. Även uppgifter om att någon har eller kan ha begått ett visst brott utgör en uppgift om lagöverträdelse, trots att det inte finns någon dom eller motsvarande beträffande brottet. Det krävs alltså inte att lagföring har ägt rum.

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt PUL.

Den personuppgiftsansvarige har en skyldighet att lämna information om behandlingen till den registrerade och att på begäran av den registrerade rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med PUL.

PUL innehåller även bestämmelser om skadestånd och straff. Det föreskrivs straff bl.a. för den som lämnar osanna uppgifter i sådan information till den registrerade som föreskrivs i lagen eller i anmälan till Datainspektionen om behandling av personuppgifter.

Vidare är det straffbart enligt PUL att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser m.m. i strid med reglerna om detta. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Det finns dessutom regler om en skyldighet för den personuppgiftsansvarige att ersätta den registrerade för skada eller kränkning av den personliga integriteten som behandling av personuppgifter i strid med PUL har orsakat.

I 7 § PUL behandlas förhållandet till tryck- och yttrandefriheten. I första stycket anges att bestämmelserna i lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL. Detta utesluter i praktiken att PUL tillämpas när det gäller förfaranden som omfattas av TF eller YGL.

I 7 § andra stycket finns en bestämmelse som medför att de viktigaste bestämmelserna i PUL inte ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som ”sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande”. PUL innehåller alltså en bestämmelse som tar sikte på bl.a. massmedial verksamhet.

Denna bestämmelse har sin grund i artikel 9 i EU:s dataskyddsdirektiv enligt vilken medlemsstaterna kan besluta om undantag och avvikelser från direktivet för ”behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande”. Artikeln innehåller också ett krav på att en intresseavvägning ska göras. Det anges nämligen att undantag och avvikelser endast får ske ”om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten”. Uttrycket ”journalistiskt ändamål” har behandlats i domstolspraxis och anses ha en vid innebörd, se bl.a. Högsta domstolen i NJA 2001 s. 409 och EU-domstolen i mål C 73/07 (”Satakunnan-domen”). Se även Yttrandefrihetskommitténs delbetänkande *Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller* (SOU 2010:68) s. 303.

Bestämmelsen i 7 § andra stycket blir bara tillämplig i situationer som faller utanför det grundlagsskyddade området. Vid prövning av frågan om TF och YGL ska tillämpas i stället för PUL ska hänsyn således inte tas till undantaget avseende journalistisk verksamhet m.m.

År 2007 infördes en viktig förändring i PUL genom införandet av den s.k. missbruksregeln (5 a §). Den innebär att behandling av personuppgifter i ostrukturerat material, t.ex. löpande text och enstaka ljud- och bildupptagningar undantas från de flesta av PUL:s hanteringsregler. Med en viss förenkling kan sägas att sådan behandling blir tillåten, dock med restriktionen att den inte får innebära att den registrerades personliga integritet kränks. Då kan bl.a. straffansvar enligt PUL bli aktuellt.

Av betydelse i sammanhanget är vidare bestämmelsen i 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I denna anges att sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med PUL. Bestämmelsen ger t.ex. en domstol stöd för att under vissa förutsättningar vägra lämna ut brottmålsdomar om det kan antas att dessa i strid med PUL sammanställs till ett privat register över lagöverträdelser.

Innebörden av att ett massmedium har grundlagsskydd är, som framgått ovan, att PUL:s bestämmelser i praktiken inte blir tillämpliga på personuppgiftshantering som sker inom ramen för denna verksamhet. Bestämmelsen i 21 kap. 7 § OSL aktualiseras då inte heller.

14.1.3 En ny dataskyddsförordning

Allmänt

Den 27 april 2016 antogs EU:s nya dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning /EU/ 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG). Dataskyddsförordningen träder i kraft den 25 maj 2018. Förordningen utgör en ny generell reglering för personuppgiftsbehandling inom EU och kommer att ersätta det nuvarande dataskyddsdirektivet.

Dataskyddsförordningen kommer att få direkt tillämpning i Sverige. Det innebär således att PUL inte kommer att finnas kvar i dess nuvarande form. De regler som personuppgiftsansvariga och andra måste följa kommer i huvudsak i stället att finnas direkt i EU-förordningen.

I materiellt avseende har dataskyddsförordningen klara likheter med den nuvarande regleringen. Bland de större förändringarna när det gäller behandling av personuppgifter kan dock nämnas att förordningen innehåller fler och mer preciserade definitioner av olika begrepp och tydligare rättigheter för enskilda, bl.a. en rätt att begära att personuppgifter raderas.

Förordningen innebär även en förstärkning av rätten att få åtkomst till sina personuppgifter i syfte att föra över dem till en annan leverantör av elektroniska tjänster. Vidare blir det tydligare regler för kommunikation och ansvar hos de som behandlar personuppgifter (främst personuppgiftsansvariga men också personuppgiftsbiträden). Det införs krav på konsekvensanalyser, inbyggda s.k. dataskyddsgarantier samt en skyldighet att anmäla eventuella incidenter till tillsynsmyndigheten. Enligt dataskyddsförordningen införs det även regler om förstärkt samarbete mellan de olika medlemsstaternas dataskyddsmyndigheter och en s.k. ”one-stop-shop-mekanism”.

Detta ska underlätta för sådana personuppgiftsansvariga som är verksamma i flera medlemsstater genom att de endast ska behöva vara i kontakt med en av de olika nationella tillsynsmyndigheterna, t.ex. den i det land där ett företag har sitt huvudsakliga verksamhetsställe.

En aspekt av förordningen som bör framhållas är att det lämnas ett visst utrymme för nationell lagstiftning, trots att det är fråga om en förordning. Dataskyddsförordningen ger i olika avseenden utrymme för att mer preciserade bestämmelser införs i nationell lagstiftning. Svenska nationella regler som rör personuppgiftsbehandling kan därför på vissa områden komma att finnas även i fortsättningen. Det gäller t.ex. personuppgiftsbehandling hos myndigheter, som kommer att kunna regleras nationellt i viss utsträckning.

Vidare ankommer det på den nationella lagstiftaren att besluta om undantag från förordningen vid personuppgiftsbehandling som sker för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefrihet och informationsfrihet.

Det kan nämnas att någon bestämmelse som motsvarar den s.k. missbruksregeln i 5 a § PUL eller någon regel med liknande innebörd inte förekommer i dataskyddsförordningen.

Regeringen har gett Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04) i uppdrag att föreslå de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på generell nivå som dataskyddsförordningen ger anledning till. Syftet enligt direktiven är att säkerställa att det finns en ändamålsenlig och välbalanserad kompletterande nationell reglering om personuppgiftsbehandling på plats när förordningen börjar tillämpas (se dir. 2016:15).

Utredningen ska bl.a. undersöka vilka kompletterande nationella föreskrifter, exempelvis processuella bestämmelser, som förordningen kräver samt analysera vilka bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter och andra sanktioner som Sverige behöver eller bör införa. Vidare ingår det att överväga vilka kompletterande bestämmelser om t.ex. behandling av känsliga personuppgifter och personnummer som bör införas i den svenska generella regleringen. Dataskyddsutredningens uppdrag ska redovisas senast den 12 maj 2017.

Särskilt om känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen innehåller i likhet med dataskyddsdirektivet och personuppgiftslagen ett principiellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter (artikel 9.1). Med känsliga personuppgifter avses enligt förordningen uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter som specifikt behandlas för att unikt identifiera individer eller uppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Förbudet är förenat med ett antal undantag (artikel 9.2–9.4). För att vissa av undantagen ska vara tillämpliga krävs att grunden för sådana behandlingar på olika sätt kommer till uttryck i unionsrätten eller i nationell lagstiftning.

Förordningen innebär en utvidgning av kategorin ”känsliga personuppgifter” så att även genetiska uppgifter och vissa typer av biometriska uppgifter omfattas. I artikel 4 i dataskyddsförordningen definieras dessa enligt följande.

(13) *genetiska uppgifter*: alla personuppgifter som rör nedärvda eller förvärvade genetiska kännetecken för en fysisk person, vilka ger unik information om denna fysiska persons fysiologi eller hälsa och vilka framför allt härrör från en analys av ett biologiskt prov från den fysiska personen i fråga,

(14) *biometriska uppgifter*: personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter,

Behandling av personuppgifter om lagöverträdelse och liknande uppgifter som i dag regleras i 21 § PUL kommer genom artikel 10 i dataskyddsförordningen även fortsättningsvis att vara föremål för särskilda begränsningar. Som huvudregel får sådana uppgifter endast behandlas under kontroll av en officiell myndighet eller om det är tillåtet i unionsrätten eller i nationell rätt, som i så fall ska innehålla adekvata regler till skydd för den registrerades fri- och rättigheter.

Det bör noteras att i jämförelse med dataskyddsdirektivet (artikel 8.5) innebär dataskyddsförordningen en viss inskränkning när det gäller tillämpningsområdet för den särskilda regleringen i fråga om behandling av personuppgifter m.m. Frågan regleras i den nämnda artikel 10 i förordningen.

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt överträdelser

Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 får endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Skillnaden i förhållande till direktivet blir att enbart fällande domar i brottmål omfattas samt att regleringen inte längre kommer att avse administrativa frihetsberövanden.

14.1.4 Diskussionen om skyddet för den personliga integriteten i relation till TF och YGL

Tidigare utredningar

Frågor om integritetsskydd i samband med bl.a. fotografering och spridning av information har varit föremål för utredning och diskussion de senaste årtiondena. En mer heltäckande sammanfattning av utredningar m.m. på området har lämnats av Yttrandefrihetskommittén i slutbetänkandet SOU 2012:55 Del 1 s. 420 f.

Här kan också nämnas att 1966 års integritetsskyddskommitté föreslog en kriminalisering av olovlig respektive otillbörlig fotografering i delbetänkandet *Fotografering och integritet* (SOU 1974:85). Förslaget genomfördes inte. I slutbetänkandet *Privatlivets fred* (SOU 1980:8) kunde kommittén inte enas och presenterade därför tre olika förslag om hur skyddet för den enskildes integritet kunde förbättras; självsaneringslinjen, ersättningslinjen och lagstiftningslinjen. Det mest långtgående förslaget – lagstiftningslinjen – innebär att skyddet för den personliga integriteten skulle förstärkas genom att kränkningar av privatlivets fred kriminaliserades. Kriminaliseringen skulle omfatta även de grundlagsskyddade mediernas verksamhet.

Frågan överlämnades till Yttrandefrihetsutredningen för vidare överväganden. Den utredningen avrådde i sitt slutbetänkande *Värna yttrandefriheten* (SOU 1983:70) från att genom generell lagstiftning

förstärka integritetsskyddet och ansåg att det allmänna borde fortsätta att visa förtroende för pressens självsaneringsverksamhet.

I departementspromemorian *Skyddet för enskilda personers privatliv – En studie* (Ds 1994:51) redovisades ett uppdrag att utreda vissa frågor om skyddet för enskilda personers privatliv. Utredaren konstaterade att det föreliggande skyddet för den personliga integriteten inte allmänt uppfattades som tillfredsställande och att en särskild anledning till den ökande oron angående skyddet för den personliga integriteten var den snabba utvecklingen av möjligheterna att i detalj kartlägga varje enskild individ.

2004 års integritetsskyddskommitté föreslog i sitt slutbetänkande *Skyddet för den personliga integriteten* (SOU 2008:3) att det i brottsbalken skulle föras in en bestämmelse om ansvar för olovlig fotografering. Tanken var att det skulle bli förbjudet att utan samtycke fotografera eller filma någon som befinner sig på en plats dit allmänheten inte har insyn. Kommittén fick enligt sina direktiv inte föreslå förändringar i integritetsskyddet i förhållande till de grundlagsskyddade medierna.

Mot bakgrund av bl.a. remissynpunkterna på kommitténs förslag övervägdes frågan om straffansvar för integritetskränkande fotografering på nytt i departementspromemorian *Olovlig fotografering* (Ds 2011:1). Efter viss ytterligare behandling ledde förslaget till att brottet kränkande fotografering infördes i 4 kap. 6 a § brottsbalken (prop. 2012/13:69).

Frågan om införandet av en straffbestämmelse i TF och YGL om integritetsskydd diskuterades av Yttrandefrihetskommittén (SOU 2012:55 Del 1 s. 433 f.). Det utarbetades ett antal olika versioner av ett tänkt sådant straffstadgande. En särskild diskussionsfråga i kommittén var om integritetsskyddet i svensk rätt behövde stärkas för att undvika konflikter med artikel 8 i Europakonventionen. Kommittén drog slutsatsen att den behovsanalys som hade gjorts gav vid handen att det i princip inte förekom några sådana integritetskränkningar inom det grundlagsskyddade området som kunde motivera en särskild straffbestämmelse. Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen kunde inte heller anses tillräckligt tydliga för att ensamma motivera införandet av ett nytt tryck- och yttrandefrihetsbrott. Mot denna bakgrund föreslogs ingen straffbestämmelse. Kommitténs ordförande, justitierådet Göran Lambertz, reserverade sig och ansåg att en bestämmelse av det slaget borde införas.

Särskilt om PUL och tryck- och yttrandefriheten

I vårt uppdrag ingår inte att föreslå en generell straffbestämmelse om integritetsskydd i TF och YGL. Direktiven får i stället anses ta sikte på PUL och det förhållandet att lagens regler till skydd för den personliga integriteten inte gäller medier som omfattas av TF och YGL. Det finns därför skäl att här något beröra den diskussion som har förts om dessa aspekter, bl.a. när PUL infördes.

PUL:s förhållande till tryck- och yttrandefriheten var omdiskuterat vid införandet (prop. 1997/98:44). Det gällde främst frågan om dataskyddsdirektivet (artikel 9) tillät ett så omfattande undantag från direktivets bestämmelser som 7 § första stycket PUL innebär, dvs. att PUL inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL.

Artikel 9 i dataskyddsdirektivet har följande lydelse.

Behandling av personuppgifter och yttrandefriheten

Medlemsstaterna skall med avseende på behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i detta kapitel, kapitel IV och kapitel VI endast om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.

Lagrådet uttalade att det fick anses tveksamt om EG-domstolen skulle acceptera att de bestämmelser i direktivet som införlivas med svensk rätt genom den nya lagen fick vika för de svenska grundlagarna i vidare mån än som medges enligt ordalagen av artikel 9 i direktivet. Lagrådet avstyrkte ett så vittgående undantag från integritetsskyddsintressena som följer av att TF och YGL tolkas in i artiklarna (a. prop. s. 241 f.). Lagrådet uttalade också att ville man vara säker på att inte lagstifta i strid med direktivet borde i stället reglerna i TF och YGL ändras så att en konflikt undviks.

Under behandlingen i riksdagen gjorde lagstiftaren emellertid bedömningen att det vid införandet av PUL var möjligt att låta TF och YGL gälla oförändrade med stöd av artikel 9 i direktivet (bet. 1997/98:KU18 s. 35).

Vid införandet av möjligheten till frivilligt grundlagsskydd för databaser genom ansökan om utgivningsbevis väcktes på nytt frågan om integritetsskyddet. Konstitutionsutskottet uttalade, som nämns i avsnitt 13.1.1, att konflikter skulle kunna uppstå med bestäm-

melser som fanns i syfte att skydda den personliga integriteten. Utskottet ansåg att utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde i och för sig var förenlig med dataskyddsdirektivet. Det fanns ändå skäl att ytterligare undersöka om det kunde uppstå konflikter. Utskottet pekade särskilt på att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna komma att omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32).

I Yttrandefrihetskommitténs uppdrag ingick att analysera frågan. Kommittén undersökte vid två tillfällen databaserna med utgivningsbevis. Undersökningarna var inriktade på i vilken mån det förekom integritetskränkningar på dessa webbplatser. Resultatet av den första undersökningen redovisades i delbetänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14 s. 98 f.), och avsåg databaser som hade erhållit utgivningsbevis t.o.m. den 2 september 2008. Totalt undersöktes 509 databaser. Kommitténs slutsats var att integritetskränkningar kunde bedömas förekomma i 20 av dessa, alltså i fyra procent av databaserna. I sex av fallen kunde kränkningarna bedömas utgöra förtal. Resterande kränkningar bestod i vad som kunde anses utgöra brott mot PUL eller kreditupplysningslagen (1973:1173).

I slutbetänkandet (SOU 2012:55 Del 2 bilaga 8) redovisades en undersökning av ytterligare 229 webbplatser med liknande resultat. Enligt kommittén var det bestämda intrycket att databasverksamheten i allt väsentligt bedrevs på ett seriöst och ansvarstagande sätt samt att innehållet i databaserna till helt övervägande del utgjorde värdefulla bidrag till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Undersökningen avsåg databaser som hade fått utgivningsbevis fr.o.m. den 3 september 2008 t.o.m. den 10 december 2010.

Yttrandefrihetskommittén föreslog som framgått inte några ändringar i detta avseende. Kommitténs ordförande anförde däremot i sin reservation att en bestämmelse skulle införas på grundlagsnivå som i vissa fall gjorde PUL tillämplig på bl.a. databaser med utgivningsbevis (a. bet. Del 2 s. 315 f.).

14.1.5 Förnyad kartläggning av databaser med utgivningsbevis

Utgångspunkter, metod och omfattning

Vi har låtit genomföra en genomgång av databaser med utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL motsvarande den som utfördes av Yttrandefrihetskommittén 2008 resp. 2011 (se ovan). Syftet har i första hand varit att få en övergripande bild av i vilken mån det förekommer integritetskränkningar i databaser som har fått utgivningsbevis efter den 10 december 2010, dvs. under tiden efter Yttrandefrihetskommitténs kartläggning. Det bör framhållas att kartläggningen inte tar sikte på frågan om hur allvarliga de kränkningar som förekommer är eller vilken omfattning en integritetskränkande verksamhet har på en viss webbplats med utgivningsbevis.

I likhet med tidigare genomgångar, har utgångspunkten för den kartläggning som vi har låtit utföra varit de regler till skydd för den personliga integriteten som gäller när grundlagsskydd enligt TF och YGL inte föreligger. Under kartläggningen har samma fem frågor ställts som under tidigare genomgångar, nämligen följande.

1. Vilket är databasens syfte och innehåll? I likhet med Yttrandefrihetskommitténs genomgång har databaserna delats in och förtecknats i fyra grupper:
 - Grupp A) Databaser med organisationsformen ”privatperson” eller ”övrigt” om de kan antas drivas av privatpersoner.
 - Grupp B) Databaser med kreditupplysningsverksamhet eller liknande verksamhet med utlämning av uppgifter ur register.
 - Grupp C) Databaser som drivs av aktiebolag, handelsbolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska eller ideella föreningar, stiftelser, klubbar eller liknande privata organ.
 - Grupp D) Databaser som drivs av myndigheter, kommuner, landsting, städer, skolor, högskolor, universitet, stift, församlingar eller andra kyrkliga organ, museer, bibliotek, andra offentliga organ o.d.
2. Förekommer överträdelser av brottsbalken t.ex. förtal, hets mot folkgrupp, brott mot tystnadsplikt och olaga hot?
3. Förekommer överträdelser av PUL?

4. Förekommer överträdelser av kreditupplysningslagen?
5. Förekommer överträdelser av annan lagstiftning?

Därutöver har det i fråga om databaser som fått utgivningsbevis *före den 10 december 2010* gjorts en förnyad granskning enligt punkterna 2–5.

Utöver genomgången av databaser med utgivningsbevis har upplysningar inhämtats från Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, Datainspektionen, Justitiekanslern och Myndigheten för press, radio och tv.

Resultatet av kartläggningen av innehållet i databaser med utgivningsbevis

Undersökningen redovisas i dess helhet i *bilaga 7*. Här nedan lämnas en sammanfattning av resultatet. Det kan nämnas att kartläggningen i allt väsentligt visar samma resultat som de undersökningar som Yttrandefrihetskommittén utförde.

1. Innehållet i databaser med utgivningsbevis efter den 10 december 2010
 - Totalt antal databaser i gruppen: 355.
 - Totalt antal databaser som kan bedömas innehålla integritetskränkningar: 19 (5 %).
 - Totalt antal databaser utan innehåll: 57 (16 %).
 - Totalt antal databaser som kräver lösenord, inloggning eller liknande för att få del av hela eller delar av innehållet: 26 (7 %).
2. Resultatet av undersökningen av innehållet i alla databaser med utgivningsbevis
 - Totalt antal databaser i gruppen: 928.
 - Totalt antal databaser som kan bedömas innehålla integritetskränkningar: 36 (4 %).
 - Totalt antal databaser utan innehåll: 205 (22 %).
 - Totalt antal databaser som kräver lösenord, inloggning eller liknande för att få del av hela eller delar av innehållet: 49 (5 %).

14.1.6 Grundlagsskyddade databaser med personuppgifter – några exempel

Vårt uppdrag på det nu aktuella området tar enligt direktiven sikte på skyddet för den personliga integriteten i verksamheter för vilka det gäller utgivningsbevis enligt databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Som ett underlag för våra diskussioner i frågan har fem olika typfall av verksamheter med utgivningsbevis berörts. Här lämnas en översiktlig redogörelse för dessa. Utgångspunkten är att varken PUL eller andra bestämmelser på lagnivå är tillämpliga eftersom det rör sig om verksamheter som omfattas av grundlagsskydd.

1. Det första exemplet rör en lokal nättidning av nyhetskaraktär. Denna har en researchdatabas som bl.a. innehåller ett register över olika makthavare i kommunen. I databasen finns t.ex. uppgifter om inkomster, brottsmisstankar, adresser, bilder på bostäder och uppgifter om var olika släktingar till lokala politiker arbetar. Nättidningen har på frivillig väg anslutit sig till det självsanerande systemet inom ramen för den verksamhet som bedrivs av PO och PON.
2. Det andra exemplet avser nättjänsteföretag som själva benämner sig nyhetsbyråer eller liknande. En central del av verksamheten består i att bevaka domstolar och myndigheter. Domar och beslut inhämtas, digitaliseras och indexerats. Begrepp som ”nyhetsgrossist” och ”researchdatabas” används när tjänsterna beskrivs och marknadsförs på nätet. Intrycket är att tjänsterna i första hand vänder sig till professionella aktörer, t.ex. tidningsredaktioner.
3. Det här exemplet avser tjänster på internet som erbjuder information ur offentliga register (om företag, fordon, personer och fastigheter) samt uppdaterad juridisk information i form av bl.a. domar och beslut. Den juridiska informationen är sökbar utifrån personuppgifter (t.ex. parternas namn eller adresser) men detta framstår inte som det huvudsakliga syftet. Enligt information på hemsidan kan företag, myndigheter och organisationer bli kunder.
4. Enligt ett annat typfall är utgångspunkten att det finns en databas med utgivningsbevis som riktar sig till allmänheten med syftet att ge möjlighet att ta reda på om enskilda personer eller företag har varit inblandade i brott- eller tvistemål. På webbplatsen går det att

få sökresultaten presenterade på en kartbild. Denna ger bl.a. besked om var på en viss gata det bor personer som har varit parter i brottmål och uppgift om deras namn. Denna del av tjänsten är gratis och kräver inte medlemskap.

5. Det sista exemplet rör webbplatser som gör det möjligt att genomföra sökningar på t.ex. personers födelsedagar eller namnsdagar, adresser, civilstånd och andra folkbokföringsuppgifter. Exempelvis kan man genom angivande av t.ex. namn och bostadsort enkelt få fram uppgifter om när en person fyller år. Ett annat liknande exempel är tjänster som bl.a. publicerar gatubilder i anslutning till folkbokföringsuppgifter.

14.2 Överväganden

14.2.1 Vissa utgångspunkter

Vår bedömning: Utvecklingen när det gäller vissa typer av databaser med utgivningsbevis ger anledning till oro i fråga om skyddet för den personliga integriteten. Det finns skäl att begränsa grundlagsskyddet för vissa typer av söktjänster. En undantagsbestämmelse som tar sikte på spridning ur vissa söktjänster bör införas i både TF och YGL.

Det bör inte införas förhandskrav för att få utgivningsbevis för databasverksamhet som tar sikte på innehållet i det som ska publiceras.

Allmänt om den nuvarande regleringen

Grundlagsregleringen i TF och YGL bygger bl.a. på en strävan att utsträcka de särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna till så många massmedietyper som möjligt. Synsättet har varit att grundlagsskyddet inte enbart ska tillkomma traditionella massmedieföretag och den professionella verksamhet som bedrivs av dessa. Även privatpersoner och andra aktörer utanför den egentliga mediebranschen ska kunna omfattas, under förutsättning att vissa särskilt angivna kommunikationstekniker används (t.ex. tryckt skrift eller sändningar). I några fall har grundlagsskyddet dock

gjorts frivilligt så att det enbart omfattar den som uttryckligen underkastar sig den särskilda ansvarsordningen och de krav som följer med denna. Här kan i första hand nämnas ordningen i 1 kap. 9 § andra stycket YGL som innebär att databasverksamhet ges grundlagsskydd om utgivningsbevis gäller för verksamheten.

Ett grundläggande drag hos regleringen i TF och YGL är att innehållet eller ändamålet med ett yttrande normalt inte avgör grundlagarnas tillämplighet. Systemet utgår i stället från den använda medietekniken och bygger på en tanke om innehållsneutralitet. Detta synsätt tillämpas generellt på grundlagsområdet, oavsett om skyddet är automatiskt eller bygger på frivillighet. En konsekvens är bl.a. att krav baserade på innehållet inte tillämpas för att utgivningsbevis ska beviljas för databasverksamhet.

Frågeställningen om det behövs förändringar för att tillgodose integritetsskyddet när det gäller databaser med utgivningsbevis bör bedömas utifrån dessa utgångspunkter. Enligt vår uppfattning har det synsätt som kommer till uttryck i TF och YGL bidragit till ett starkt skydd för yttrandefriheten och de värden som är förknippade med denna. Det gäller även i fråga om det frivilliga grundlagsskyddet för databasverksamhet.

Den senare tidens utveckling när det gäller vissa typer av databaser med utgivningsbevis ger dock samtidigt anledning till oro när det gäller skyddet för den personliga integriteten. Intrycket är att de farhågor som konstitutionsutskottet uttryckte i samband med införandet av det frivilliga grundlagsskyddet i fråga om databasverksamhet är fortsatt relevanta. Utskottet uttalade bl.a. att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna komma att omfatta databaser som är rena personregister (bet. 2001/02:KU21 s. 32). I linje med utskottets uttalanden kan utgivningsbevis i sådana fall utgöra ett sätt att kringgå bestämmelser i personuppgiftsregleringen som syftar till att skydda enskilda mot att deras personliga integritet kränks i samband med behandling av personuppgifter, särskilt känsliga sådana uppgifter.

Undantag från grundlagarna bör införas

Den genomgång av webbplatser med utgivningsbevis som vi har låtit göra bekräftar den tidigare bilden att det inte är ett generellt problem med integritetskränkande innehåll på dessa webbplatser (se

avsnitt 14.1.5). Det samlade intrycket är fortfarande att verksamheterna i allt väsentligt bedrivs på ett seriöst och ansvarsfullt sätt.

Genomgången ger dock i vissa avseenden även en annan bild. Det framgår att ett antal utgivningsbevis avser rena söktjänster. Som regel rör detta olika on line-tjänster vilka bedrivs på kommersiella grunder och som innebär att allmänheten ges tillgång till information om enskilda som hämtats ur offentliga handlingar och register. Verksamhet av det slaget är integritetskänslig och det är uppenbart att enskilda riskerar att lida skada av att den aktuella informationen sprids till allmänheten.

Behovet av att låta verksamheter av detta slag fullt ut skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna framstår som begränsat. Verksamheten får sägas ligga relativt långt från själva kärnan för det område som grundlagarna är tänkta att omfatta och därmed också från de ändamål som grundlagarna avser att skydda (dvs. att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande). Tvärtom framstår det som mer närliggande att sådana söktjänster omfattas av personuppgiftsregleringen.

Den nuvarande situationen innebär att grundlagssystemet när det gäller dessa söktjänster riskerar att få konsekvenser som inte är rimliga. Som har nämnts finns det en ökad risk för att enskilda drabbas av allvarliga integritetsintrång om rena personregister faller under grundlagarna och således inte omfattas av personuppgiftsregleringen. Problemet blir särskilt påtagligt om den grundlagsskyddade databasen används för att behandla och tillhandahålla uppgifter som i andra sammanhang anses särskilt känsliga, t.ex. att någon har varit tilltalad i ett brottmål. Det kan i sammanhanget nämnas att inte ens domstolar har rätt att ha register av denna typ.

En ordning som möjliggör grundlagsskydd för rena söktjänster som avser känsliga personuppgifter kan framstå som svår att försvara och riskerar dessutom att minska den allmänna förståelsen och acceptansen för den särskilda tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen.

Mot den här bakgrunden finns det starka skäl att överväga att inskränka grundlagsskyddet för vissa typer av söktjänster.

Frågan är dock hur en sådan begränsning ska utformas och vilken verksamhet denna ska omfatta. Det är i första hand tre olika alternativa metoder som kan diskuteras. För det första kan över-

vägas om det går att uppställa ytterligare krav för att utgivningsbevis ska utfärdas för databasverksamhet, främst krav på att verksamheten bedrivs så att vissa minimikrav i fråga om integritetsskydd m.m. uppfylls. En annan metod är att införa ett nytt brott som tar sikte på integritetskränkningar till följd av offentliggöranden ur de aktuella databaserna. Ett tredje sätt kan vara att i grundlagarna skriva in ett materiellt inriktat undantag från tillämpningsområdet så att lag eller annan författning, och då i första hand regleringen på personuppgiftsområdet, gäller i stället för TF eller YGL.

När det gäller frågan om att uppställa ytterligare krav för att få utgivningsbevis bör denna diskuteras i ljuset av principen att grundlagsskyddet ska vara innehållsneutralt. Krav på att ett massmedium ska ha visst innehåll eller viss inriktning för att omfattas av grundlagarna får anses vara i strid med denna princip. I våra direktiv anges dessutom att utgångspunkten ska vara att grundlagsskyddet inte heller i fortsättningen ska styras av yttrandenans innehåll. Vi ser inte skäl att lämna förslag som avviker från detta synsätt. Det blir därför inte aktuellt att uppställa olika förhandskrav avseende innehållet eller verksamhetens inriktning för att utgivningsbevis ska utfärdas, t.ex. att "god publicistisk sed" ska följas. En sådan ordning skulle vara oförenlig med grunderna för den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga regleringen.

När det gäller frågan om att införa ett nytt tryck- och yttrandefrihetsbrott bör först noteras att det inte ingår i vårt uppdrag att föreslå en generell straffbestämmelse om integritetsskydd i TF och YGL. Även om införandet av ett mer detaljerat straffstadgande på grundlagsnivå i och för sig kan diskuteras framstår det enligt vår bedömning inte som en verkningsfull åtgärd för att komma till rätta med de risker för integritetsintrång som är förenade med vissa söktjänster. Bedömningen är snarare att en detaljerad reglering är nödvändig som inte enbart utgår från straffrättsliga överväganden och att frågan därför främst bör hanteras på lagnivå.

Den lösning som således bör övervägas är att införa ett uttryckligt undantag i grundlagsregleringen som tar sikte på vissa rena söktjänster.

Frågan är då hur ett sådant undantag ska utformas. Utgångspunkten bör vara att undantaget i grundlagsskyddet görs tillräckligt vitt så att det finns möjlighet att komma till rätta med de aktuella problemen. Å andra sidan får en åtgärd av det slaget inte vara mer

omfattande än nödvändigt. Den bör vara förenlig med den försiktighetsprincip som brukar tillämpas vid inskränkningar av grundlagsskyddet på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (se bl.a. Mediegrundlagsutredningens betänkande *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet*, SOU 2001:28 s. 25).

Lösningen bör utgå från att ett undantag i grundlagarna inte ska hindra att lagstiftningen på personuppgiftsområdet tillämpas på sådana rena söktjänster som innebär särskilda integritetsrisker. Däremot ska bestämmelsen inte medföra att personuppgiftsregleringen ska gälla för framställningar av mer redaktionell natur i form av t.ex. löptext i en artikel eller en sammanställning (eller motsvarande) i anslutning till en sådan artikel.

I linje med ett sådant mer återhållsamt synsätt bör en undantagsbestämmelse ta sikte på spridningen av uppgifter som sker i viss sökverksamhet. Däremot ska undantaget inte göra det möjligt att t.ex. ingripa mot en registerliknande uppgiftssamling innan denna görs tillgänglig för allmänheten.

Det kan hävdas att frågan om undantag från grundlagsskyddet för vissa söktjänster enbart aktualiseras när det gäller databaser med utgivningsbevis. Samtidigt kan det ifrågasättas om en undantagsbestämmelse som bara avser sådana webbplatser skulle få avsedd verkan. Det framstår t.ex. inte som uteslutet att integritetskänslig sökverksamhet bedrivs i andra medieformer. Dessutom kan en reglering som enbart omfattar området för frivilligt grundlagsskydd relativt enkelt kringgåas genom att verksamheten organiseras om så att automatiskt skydd uppstår enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL, t.ex. genom att samma aktör ger ut en periodisk skrift eller startar webbradiosändningar. Mot den här bakgrunden bör ett undantag ges en generell utformning och avse alla medier som omfattas av TF och YGL, både medier med automatiskt grundlagsskydd och de som har frivilligt grundlagsskydd.

Vidare bör framhållas att den regleringsmetod som nu diskuteras innebär att det görs undantag från TF:s och YGL:s tillämpning. Detta medför inte att offentliggörande av vissa uppgifter förbjuds eller straffbeläggs. Om en sådan effekt ska uppnås, krävs det att den underliggande lagstiftningen eller annan reglering innehåller bestämmelser med den innebörden. Det får då också beaktas att utanför TF:s och YGL:s område gäller reglerna i 7 § andra stycket

PUL om undantag för sådan behandling av personuppgifter som ”sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande” gäller (se avsnitt 14.1.2). Undantaget har sin grund i dataskyddsregleringen på EU-nivå. Det förekommer även i den nya dataskyddsförordningen.

Den omständigheten att undantag från grundlagarna görs ska inte uppfattas som att ett rättslöst läge inträder i fråga om skyddet för fri- och rättigheter. Fortfarande tillämpas grundprinciperna i TF och YGL om etableringsfrihet och censurförbud på de aktuella medierna. Vid lagstiftning och rättstillämpning som har koppling till det undantagna området tillämpas vidare bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen (RF) och Europakonventionen ska följas. På det EU-rättsliga området gäller unionens eget fri- och rättighetsskydd som regleras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och som har samma rättsliga värde som de olika fördragen (se vidare Thomas Bull och Anna-Sara Lind i *Tre rapporter till Grundlagsutredningen*, SOU 2008:43 s. 11 f.).

14.2.2 Undantagsbestämmelser införs i TF och YGL

Vårt förslag: Det införs undantagsbestämmelser i TF och YGL som avser känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. Samtliga uppgiftssamlingar som har ordnats så att det är möjligt att söka eller sammanställa de aktuella uppgifterna kan omfattas av undantaget. En förutsättning för att undantag ska gälla är att det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga intrång i de enskildas personliga integritet.

Inledning

Det finns ett antal frågeställningar som behöver beröras när det gäller omfattningen och utformningen av en sådan undantagsbestämmelse som nämns i avsnitt 14.2.1. Det finns skäl att diskutera vilken typ av uppgifter som ska omfattas av undantaget. Vidare bör det övervägas vilket slags sökverksamhet som bestämmelsen ska ta

sikte på och i vilken utsträckning regleringen ska vila på en mer allmän bedömning av den aktuella verksamheten. Det behöver även tas ställning till om regeln ska utformas som en s.k. delegationsbestämmelse riktad till lagstiftaren (jfr 1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL) eller som en ren undantagsbestämmelse (jfr undantaget för barnpornografi i 1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL). I den sistnämnda frågan bör betydelsen av den nya dataskyddsförordningen särskilt beaktas.

Till en början kan dock konstateras att de slutsatser som vi har redogjort för i föregående avsnitt innebär att undantagsbestämmelser bör införas i såväl TF som YGL. Bestämmelserna bör ha samma innebörd och vad som anförs nedan gäller således både TF och YGL.

Vilka uppgifter ska omfattas?

I fråga om vilka uppgifter som en undantagsbestämmelse ska avse kan ledning hämtas från den uppdelning och terminologi som används i PUL. Termerna har sitt ursprung i EU:s dataskyddsdirektiv och förekommer i huvudsak även i förslaget till ny dataskyddsförordning. Enligt vår bedömning är det dock inte aktuellt att låta en bestämmelse omfatta alla typer av personuppgifter som för närvarande omfattas av personuppgiftsregleringen. Det har inte framkommit att det skulle finnas behov av ett så omfattande undantag från grundlagarna. En åtgärd av det slaget skulle dessutom aktualisera en mer långtgående diskussion om den allmänna utformningen av det särskilda grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten, jfr bl.a. Yttrandefrihetskommittén i slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55 Del 2 s. 219 f). Det ingår inte i vårt uppdrag att överväga sådana mer genomgripande förändringar av grundlagssystemet.

Diskussionen om omfattningen av undantaget bör i stället ta sikte på sådana typer av uppgifter som framstår som mest integritetskänsliga. I sammanhanget finns det skäl att särskilt överväga att låta undanta uppgifter om lagöverträdelse m.m. (se 21 § PUL, artikel 8.5 i dataskyddsdirektivet och artikel 10 i dataskyddsförordningen). När regleringen i dataskyddsförordningen träder i kraft kommer denna att omfatta uppgifter om lagöverträdelse genom

brott, fällande domar i brottmål och straffprocessuella tvångsmedel. Däremot kommer inte alla brottmålsdomar att omfattas och inte heller uppgifter om administrativa frihetsberövanden (se avsnitt 14.1.3).

Vidare bör det övervägas om ett undantag ska omfatta vad som i personuppgiftsregleringen benämns ”känsliga personuppgifter” (enskilda ras, etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa och sexualliv), se 13–20 §§ PUL (artikel 8.1 i dataskyddsdirektivet). Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen utvidgas gruppen känsliga personuppgifter till att även omfatta ”genetiska uppgifter” och ”biometriska uppgifter”.

Enligt vår mening rör det tydligaste exemplet på integritetskänsliga söktjänster uppgifter om att enskilda förekommer i domar i brottmål. Det finns tjänster som innebär att allmänheten kan söka på t.ex. namn eller adress och få besked om enskilda personer har varit inblandade i brottmål. Det ges möjlighet att få sökresultaten presenterade på olika sätt, bl.a. i form av en kartbild som ger besked om var på en gata en person bor. Det går vidare att få tillgång till den aktuella domen. Vidare förekommer det en särskild funktion som gör det möjligt att beställa bevakning med utgångspunkt i postnummer. Innebörden är bl.a. att kunden underrättas om det flyttar in en dömd person i det aktuella bevakningsområdet eller om någon som redan bor där döms för brott.

En tjänst av det här slaget är i realiteten ett privat belastningsregister som vänder sig till allmänheten. Den innefattar helt uppenbart en sådan behandling av uppgifter om lagöverträdelser och vissa liknande uppgifter som avses i 21 § PUL, dvs. en behandling som skulle kunna vara otillåten om inte YGL var tillämplig.

Ett undantag bör avse uppgifter av det här slaget. Frågan är om även andra uppgiftstyper bör omfattas. Ska undantaget även omfatta sådana känsliga personuppgifter som avses i 13–20 §§ PUL? Som har framhållits i avsnitt 14.2.1 är det angeläget att inskränkningar i grundlagsskyddet inte görs mer omfattande än vad som är nödvändigt för att komma till rätta med ett visst problem.

Det är samtidigt så att även de andra uppgiftstyperna får anses förknippade med stora risker för integritetsintrång om de sammanställs till sökbara register. Den nuvarande regleringen tillåter enskilda eller organisationer att med stöd av utgivningsbevis enligt

1 kap. 9 § andra stycket YGL tillhandahålla allmänheten registerliknande uppgiftssamlingar med t.ex. namn och adress på personer med en viss etnisk bakgrund eller religiös övertygelse bosatta i en bestämd stad. Andra tänkbara söktjänster skulle kunna utgå från personers sexuella läggning eller innebära en sammanställning av politiska motståndare och deras bostadsadresser. Det framstår inte som rimligt att uppgiftssamlingar av det slaget i alla lägen ska omfattas av det särskilda grundlagsskyddet. Undantaget bör således även avse sådana uppgifter.

Det kan dock diskuteras om alla typer av känsliga personuppgifter kan motivera ett undantag. De olika uppgiftstyperna är visserligen av olika karaktär och innebörd. En del tar sikte på individers grundläggande mänskliga egenskaper medan andra avser främst politisk, religiös och kulturell grupptillhörighet hos den enskilde. Det finns emellertid enligt vår bedömning i det här sammanhanget inte skäl att särskilja dessa olika uppgiftstyper. Det finns dessutom ett värde i att hålla fast vid den systematik som tillämpas i det här avseendet i personuppgiftsregleringen enligt PUL och på EU-nivå. Undantaget ska därför avse såväl uppgifter om lagöverträdelse m.m. som andra känsliga personuppgifter. Även behandling av genetiska uppgifter och uppgifter om biometrisk data som avses i dataskyddsförordningen bör därmed omfattas.

Vilka typer av uppgiftssamlingar ska omfattas?

Nästa frågeställning blir hur en undantagsregel ska avgränsas i andra avseenden än själva uppgiftstypen. Som framgår ovan är inte tanken att all spridning av uppgifter om lagöverträdelse och andra känsliga personuppgifter ska omfattas av undantagen i TF och YGL.

En definitionsfråga bör här först beröras. I framställningen ovan har termen ”register” någon gång använts som en benämning på sådana samlingar av eller förteckningar över uppgifter som avses. Bland fördelarna med denna term kan nämnas att den framstår som teknikneutral och lätt att förstå med utgångspunkt i vardagsspråket. En nackdel är dock att ordet ”register” användes i den ursprungliga lydelsen av databasregeln 1 kap. 9 § YGL och även i den numera upphävda datalagen (1973:289). Ordet förekommer även i

olika sammanhang i dataskyddsförordningen. Till bilden hör dessutom att ”register” används i 2 kap. TF med en innebörd som inte är helt klarlagd i förarbeten och praxis. Mot denna bakgrund finns det risk för att ordet ”register” kan leda till oklarheter vid tillämpningen om den används i den nu aktuella undantagsbestämmelsen. Vid den närmare utformningen av bestämmelsen bör därför ordet ”uppgiftssamling” användas i stället.

En precisering behöver här ske så att undantaget från grundlagsregleringen inte blir större än vad om är motiverat. Det är för dessa överväganden naturligt att som utgångspunkt ta de typer av sammanställningar som i dag förekommer när det gäller offentliggöranden av bl.a. uppgifter om lagöverträdelse.

Det framgår då att det i huvudsak är två olika typer av uppgiftssamlingar som förekommer. De skiljer sig åt i fråga om den tekniska utformningen av sökfunktionen. I det ena fallet har materialet strukturerats för att underlätta sökning efter och sammanställning av just personuppgifter. En sådan uppgiftssamling har som regel sökfält där just personuppgifter kan fyllas i och ligga till grund för sökning. Uppgiftssamlingar av det slaget anses ha en s.k. personuppgiftsanknuten struktur (se Öhman och Lindblom, *Kommentar till personuppgiftslagen*, 4:e uppl., s. 135 f.).

Utmärkande för den andra typen av samlingar är att materialet inte är strukturerat för att särskilt underlätta sökning och sammanställning av just personuppgifter. Ett uttryck för detta kan bl.a. vara att det inte förekommer särskilda fält avsedda för sökning på personuppgifter. Registren har i stället en generell struktur som gör det möjligt att söka efter uppgifter med ”fritextsökning”, t.ex. efter uppgifter om en person förekommer i brottmålsdomar.

Vid ett första påseende kan uppgiftssamlingar med en personuppgiftsanknuten struktur framstå som besvärligare ur integritets-hänseende än uppgiftssamlingar som möjliggör fritextsökning. Skillnaden får dock anses relativt liten i det nu aktuella avseendet. Det framstår dessutom som okomplicerat för den som ligger bakom söktjänsten att byta från en metod för strukturering till en annan. Den här olikheten är inte så stor att den i sig bör användas för att avgränsa en undantagsbestämmelse.

Slutsatsen är att samtliga uppgiftssamlingar som har ordnats så att det är möjligt att söka efter eller sammanställa de aktuella uppgifterna bör kunna omfattas av ett undantag.

Ytterligare krav för undantag?

Bedömningen är att tillämpningsområdet för den aktuella undantagsbestämmelsen inte enbart kan läggas fast utifrån de uppgifter som behandlas och uppgiftssamlingens sökfunktioner. Detta skulle kunna leda till otillfredsställande resultat där undantaget blir vidare än vad som egentligen är motiverat. Bestämmelsen bör därför även innehålla en mer allmän bedömningsgrund där hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet. En reglering av detta slag ligger i linje med det undantag som redan finns i fråga om kreditupplysningsverksamhet.

Detta led i bestämmelsen bör utformas som ett tillägg som innebär att endast vissa kvalificerade situationer omfattas beträffande vilka det finns särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång. Bedömningen ska ske med utgångspunkt främst i det sätt på vilken uppgiftssamlingen tillhandahålls mer allmänt snarare än i innebörden av en viss uppgift som ingår i samlingen. Hänsyn ska alltså tas till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig.

Regeln möjliggör en bred prövning av de omständigheter under vilka tillhandahållandet sker i det enskilda fallet. Vid denna bedömning kan det finnas anledning att fästa särskild vikt vid vissa omständigheter. Det finns t.ex. skäl att väga in att den söktjänst där de aktuella uppgifterna tillhandahålls vänder sig till den breda allmänheten och inte i första hand till olika aktörer inom rättsväsendet eller till nyhetsredaktioner. En annan tänkbar aspekt som kan vägas in vid den helhetsbedömning som ska göras är om uppgiftssamlingen har en ”personuppgiftsanknuten struktur” på det sätt som berörs ovan och därmed möjliggör sökning på just de aktuella personuppgifterna (t.ex. i ett särskilt sökfält). Det kan också finnas skäl att väga in andra bedömningsgrunder.

Som ett exempel kan tas att någon vänder sig till allmänheten med en ren söktjänst som innebär att det med utgångspunkt i bl.a. namn, personnummer eller adress som anges i särskilda sökrutor går att få besked ur ett register om vilka personer inom ett geografiskt område som har en viss sexuell läggning eller är dömda för brott. En sådan söktjänst får med hänsyn till formerna för tillhandahållandet av uppgifterna anses medföra klara risker för otillbörliga integritetsintrång för de personer vilkas uppgifter förekommer i uppgiftssam-

lingen. Den som bedriver en tjänst av det slaget får genom vårt förslag räkna med att verksamheten regleras enligt dataskyddslagstiftningen och inte YGL. Detta får normalt anses gälla även om det krävs lösenord eller konto för att få tillgång till söktjänsten eller om det ställs krav på betalning. Det förhållandet att materialet katalogiseras om så att det blir möjligt med fritextsökning på det sätt som beskrivs ovan kan i det här fallet inte anses ha någon avgörande betydelse för tillämpningen av undantaget.

En annan situation är när en söktjänst som rör t.ex. uppgifter om innehållet i domar i brottmål a) bygger på fritextsökning och b) i första hand vänder sig till professionella aktörer inom rättsväsendet eller nyhetsredaktioner. Genom sökningar i en sådan tjänst går det genom att ange namn och personnummer som regel att få fram samtliga brottmålsdomar där en viss person förekommer som part. Även dessa tjänster medför risker för integritetsintrång. Vi menar dock att det bör finnas utrymme att under vissa förutsättningar anse att söktjänster av det slaget faller utanför undantaget och därmed fullt ut omfattas av YGL. En grundläggande förutsättning är att det klart framgår att tjänsten enbart riktar sig till en krets som på professionella grunder har ett berättigat behov av de aktuella uppgifterna. Målgruppen kan bl.a. vara olika aktörer inom rättsväsendet som använder den aktuella tjänsten för att få kännedom om innehållet i gällande rätt, t.ex. för att kartlägga vilket straffvärde en viss gärning brukar tillmätas i underrättspraxis. Enligt vår uppfattning bör en tjänst med denna inriktning inte anses medföra särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång.

Prövningen får, som nämnts, göras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. I detta ligger att karaktären på de personuppgifter som söktjänsten avser får vägas in vid bedömningen av om det med hänsyn till verksamheten och de former under vilka uppgiftssamlingen hålls tillgänglig finns särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång. Om verksamheten t.ex. går ut på att tillhandahålla uppgifter om enskilds hälsa eller sexualliv torde det i detta sammanhang normalt inte ha betydelse om tjänsten enbart är tillgänglig för professionella aktörer eller att den saknar en ”personuppgiftsanknuten struktur”. Riskerna för integritetsintrång med en sådan verksamhet framstår som så påtagliga att undantaget från YGL bör bli tillämpligt.

Förhållandet till massmedieverksamhet

Det föreslagna undantaget tar sikte på rena söktjänster som innebär att registerliknande uppgiftssamlingar av vissa känsliga personuppgifter hålls tillgängliga för allmänheten. Sammanställningar av sådana personuppgifter kan förekomma även i traditionell massmedieverksamhet, bl.a. i anslutning till olika typer av granskande artiklar. Vi menar att det normalt måste anses helt uteslutet att en uppgiftssamling som tillhandahålls inom ramen för sådan verksamhet skulle träffas av undantaget.

Undantaget är t.ex. inte tänkt att ge utrymme för lagstiftning som rör situationen att det i anslutning till en redaktions granskning av kommunalpolitiker publiceras en lista över politiker i kommunfullmäktige som är dömda för brott. På samma sätt är undantaget inte tänkt att omfatta bl.a. förteckningar över uppgifter om att olika personer har begått brott som publiceras i anslutning till en kartläggning av den organiserade brottsligheten. Inte heller bör en nyhetsbyrås verksamhet som vänder sig till professionella aktörer, t.ex. tidningsredaktioner, omfattas. Den här typen av verksamheter kan inte anses medföra särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång för de personer som förekommer i sammanställningen, i det avseende som är aktuellt enligt undantagsbestämmelsen.

Bestämmelsen tar inte sikte på verksamheter av detta slag och det är angeläget att en betydande marginal tillämpas i fråga om journalistisk verksamhet så att yttrandefrihetsintresset inte får ge vika i gränsfall eller annars svårbedömda situationer.

14.2.3 Närmare om utformningen av undantagsbestämmelsen

Vårt förslag: I bestämmelsen anges att på det undantagna området gäller vad som följer genom lag om förbud mot offentliggörande av de aktuella uppgifterna.

Den undantagsbestämmelse som diskuteras här kan utformas på olika sätt. Om utgångspunkten är det nuvarande rättsläget, ligger det enligt vår mening närmast till hands att formulera bestämmelsen som en s.k. delegationsbestämmelse som innebär att på det undantagna området gäller vad som anges i lag (jfr 1 kap. 9 § TF).

Därmed skapas ett utrymme för riksdagen att i lag reglera den fråga som har undantagits. Det kan också vara så att redan befintlig lagstiftning blir tillämplig på en sådan verksamhet som undantas. I det aktuella fallet skulle den särskilda regleringen om behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser i 13–21 §§ PUL bli tillämplig liksom viss s.k. sektorspecifik lagstiftning som finns på olika områden.

Införandet av EU:s dataskyddsförordning kommer att innebära en reglering som i sak liknar den som gäller enligt PUL. Det skulle gälla ett principiellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter (artikel 9.1). Förbudet skulle dock vara förenat med ett antal undantag (artikel 9.2–9.4). För att vissa av undantagen ska vara tillämpliga krävs att grunden för sådana behandlingar på olika sätt kommer till uttryck i unionsrätten eller i nationell lagstiftning.

Det kan antas att denna möjlighet att göra undantag från förbudet i svensk rätt kommer att utnyttjas genom sektorspecifik lagstiftning. Även i fortsättningen kommer det att finnas vissa bestämmelser om undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter av det slag som i dag finns i bl.a. PUL.

Behandling av personuppgifter om lagöverträdelser och liknande uppgifter som i dag regleras i 21 § PUL kommer även i fortsättningen att vara föremål för särskilda begränsningar (artikel 10 i dataskyddsförordningen). Som huvudregel får sådana uppgifter endast behandlas under kontroll av en officiell myndighet eller om det är tillåtet i unionsrätten eller i nationell rätt. I förordningen anges att sådana undantagsbestämmelser ska innehålla adekvata regler till skydd för den registrerades fri- och rättigheter.

I likhet med vad som gäller för känsliga personuppgifter får personuppgifter om lagöverträdelser och liknande uppgifter, enligt 21 § andra stycket PUL, behandlas för forskningsändamål om behandlingen har godkänts enligt lagen om etikprövning av forskning som avser människor. Även här har regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om ytterligare undantag. Till detta kommer en möjlighet för regeringen att besluta om undantag i enskilda fall, som också kan överlåtas åt tillsynsmyndigheten.

Vi har noterat att det ingår i uppdraget för Dataskyddsutredningen (se avsnitt 14.1.3) att analysera i vilken utsträckning det bör införas bestämmelser i den kompletterande regleringen som tillåter

behandling av uppgifter om lagöverträdelser som inte sker under kontroll av en officiell myndighet.

Det finns även andra delar av Dataskyddsutredningens uppdrag som kan få särskild betydelse för hur en undantagsbestämmelse utformas.

Här kan bl.a. nämnas frågan om Sverige bör införa ytterligare bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av dataskyddsförordningen än de som redan anges i denna. En annan frågeställning som ska utredas rör olika processuella aspekter på tillsynsmyndighetens verksamhet. Utgångspunkten i den delen är den förhållandevis detaljerade regleringen i dataskyddsförordningen om tillsynsmyndighetens behörighet (artikel 55) och befogenhet (artikel 56). Vidare berörs där möjligheterna för den registrerade att framföra klagomål hos tillsynsmyndigheten samt rätten till ett effektivt rättsmedel mot myndighetens rättsligt bindande beslut (artiklarna 77 och 78). Utredningen ska bl.a. överväga behovet av kompletterande bestämmelser i fråga om befogenheter för tillsynsmyndigheten, rättsmedel för enskilda samt skadestånd.

Därutöver kan det nämnas att utredningsuppdraget omfattar att analysera hur bestämmelser som balanserar personuppgiftsskyddet mot yttrande- och informationsfriheten utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområde bör utformas. Uppdraget ska i den delen ses mot bakgrund av möjligheten enligt dataskyddsförordningen att göra undantag för personuppgiftsbehandling för journalistiska och akademiska ändamål samt för konstnärligt eller litterärt skapande.

Vi menar att det med hänsyn till den pågående lagstiftningsprocessen på dataskyddsområdet inte är möjligt att i detalj beskriva hur det undantag från TF och YGL som vi föreslår kommer att tillämpas. Det torde dock stå klart att frågor om undantag i första hand kommer att aktualiseras inom ramen för den svenska tillsynsmyndighetens arbete samt att myndighetens beslut kommer att kunna bli föremål för domstolsprövning.

De grundläggande bestämmelserna om vad som ska gälla i stället för TF och YGL när undantag har gjorts får sägas framgå av dataskyddsförordningen. Därutöver finns det dock ett antal frågor som behöver förtydligas och kompletteras under det kommande lagstiftningsarbetet på nationell nivå. Som har framgått gäller detta bl.a. den närmare utformningen av undantaget för journalistisk verk-

samhet m.m., sanktioner vid överträdelser och vilka processuella regler som ska gälla.

Trots de oklarheter som föreligger om hur det närmare regelverket kommer att utformas, anser vi oss kunna dra slutsatsen att rättsläget kommer att bestämmas av såväl datasskyddsförordningen som den nya kompletterande lagstiftningen som nu övervägs. Det är dessa regler som blir tillämpliga om undantag för TF och YGL görs enligt den bestämmelse som vi föreslår.

Vår bedömning är därför att det aktuella undantaget bör utformas på ett sätt som delvis liknar en delegationsbestämmelse genom vilken det skapas utrymme att reglera frågan på annat sätt än i grundlag (jfr bl.a. nuvarande 1 kap. 9 § TF). För att undvika att det uppstår tveksamheter om vilka författningar som avses i bestämmelsen bör ett uttryckssätt användas som omfattar såväl den aktuella lagen som dataskyddsförordningen. Därför används här uttrycket ”gäller vad som följer genom lag”. Ordet ”lag” syftar här både på den kommande lag på personuppgiftsområdet som diskuteras ovan och lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (anslutningslagen). I 3 § första stycket anslutningslagen slås det fast att EU får fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och de andra s.k. instrument (t.ex. det svenska anslutningsfördraget) som anges i 4 §.

Bestämmelsen bör ge möjlighet att meddela förbud i de frågor som omfattas av undantaget, jfr nuvarande 1 kap. 9 § 1–4 TF. Detta får även anses inkludera en möjlighet att införa åtgärder som är mindre ingripande än förbud, t.ex. att uppställa olika typer av villkor. Vidare öppnar bestämmelser av det här slaget för straffpåföljder och andra typer av rättsverkan av överträdelser (se bl.a. prop. 1973:123 s. 47 och prop. 2001/02:64 s. 55).

V

INTERNATIONELLT
RÄTTSLIGT SAMARBETE

15 Internationellt rättsligt samarbete på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området

15.1 Bakgrund

15.1.1 Inledning

Vårt uppdrag att utreda möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp och annat internationellt rättsligt bistånd på tryckfrihetsförordningens (TF) och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) område kan sägas ha sin bakgrund i följande förhållanden.

Sverige deltar i rättsligt samarbete med andra länder bl.a. i enlighet med olika internationella överenskommelser. Samarbetet kan t.ex. avse en begäran från en åklagare i utlandet om att förhör ska hållas med en person som befinner sig i Sverige. Ett annat exempel är att ett utländskt bolag ansöker hos Kronofogdemyndigheten om att en utländsk dom på skadestånd ska verkställas här genom utmätning.

Möjligheten att bistå andra länder på tryck- och yttrandefrihetens område har inget uttryckligt stöd i grundlagarna. Frågan anses komplicerad och den svenska regeringen har hittills avslagit samtliga ansökningar om rättsligt bistånd på detta område. Två tidigare utredningar – Tryck- och yttrandefrihetsberedningen och Yttrandefrihetskommittén – har lämnat förslag på regleringar, som dock inte har genomförts.

Svårigheterna att förena TF och YGL med internationellt rättsligt samarbete kan beskrivas på olika sätt. En viktig förklaring är att den straff- och processrättsliga ordning som gäller enligt TF- och YGL-systemet skiljer sig avsevärt från motsvarande bestämmelser i andra länder. Av den s.k. exklusivitetsprincipen följer dessutom att

myndigheter och andra allmänna organ i Sverige bara får ingripa på ett sätt som är förenligt med TF och YGL, dvs. när dessa grundlagar är tillämpliga. Till detta kommer att TF och YGL har ett relativt brett geografiskt tillämpningsområde och därmed ofta är tillämpliga, även i situationer där kopplingen till Sverige framstår som relativt svag.

Betydelsen av det geografiska tillämpningsområdet brukar framhållas vid diskussionen om internationellt rättsligt bistånd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området (se bl.a. prop. 2013/47:47 s. 16 f.). Om TF och YGL ges ett brett tillämpningsområde, då aktualiseras nämligen oftare frågan om grundlagarna utgör hinder mot att Sverige bistår andra länder i t.ex. brottsutredningar. Det motsatta gäller vid ett mer begränsat territoriellt tillämpningsområde. Då kan det antas att grundlagarna vid färre tillfällen lägger hinder i vägen för utländska förfrågningar om bistånd.

15.1.2 Allmänt om internationellt rättsligt bistånd

Inledning

Sverige har i flera internationella överenskommelser åtagit sig att bistå andra länder i olika rättsliga angelägenheter. Dessa åtaganden är som regel ömsesidiga och rör en mängd olika åtgärder som normalt kan bli aktuella i en rättsordning, t.ex. under en förundersökning om brott. Skillnaden mot normalfallet är dock att åtgärderna inte kan vidtas utan att myndigheterna i en annan stat lämnar hjälp, t.ex. för att den person som en åtgärd riktas mot uppehåller sig i det landet. De aktuella överenskommelserna är ett sätt för staterna att reglera detta samarbete. De innebär en möjlighet för svenska myndigheter att få hjälp av utländska myndigheter bl.a. vid brottsutredningar. Sverige har på motsvarande sätt en skyldighet att bistå andra länder.

Överenskommelserna har i huvudsak införlivats i svensk rätt, främst genom ett antal lagar (se nedan). För att ge en bakgrund lämnas här exempel på åtgärder som kan bli aktuella vid internationellt rättsligt samarbete. I det följande används samlingsnamnet ”internationellt rättsligt bistånd” för dessa åtgärder.

En typ av internationellt rättsligt bistånd rör begäran från en utländsk myndighet i samband med en förundersökning som bedrivs i det landet. En utländsk åklagarmyndighet kan t.ex. ansöka om att

misstänkta, målsägande eller vittnen som befinner sig här hörs av svenska myndigheter. I andra fall kan ansökan avse en begäran om att den svenska polisen ska samla bevis genom husrannsakan, ta ett visst föremål i beslag eller bistå med rättsmedicinsk utredning. Det finns också möjlighet för utländska myndigheter att begära att egendom som finns i Sverige beläggs med kvarstad, t.ex. i syfte att säkerställa ett ekonomiskt krav som är aktuellt i ett annat land.

En annan typ av bistånd avser att en person som befinner sig i Sverige ska utlämnas eller överlämnas till ett annat land. Det kan bl.a. gälla att en person är misstänkt för brott i utlandet och det har bestämts att han eller hon ska vara frihetsberövad där under en förundersökning. Åtgärden kan också motiveras av att en person redan är dömd till ett fängelsestraff i den begärande staten och att straffet nu ska verkställas där. En annan tänkbar situation är att en dom har meddelats av en utländsk domstol men att den aktuella staten begär att verkställighet av straffet sker i ett svenskt fängelse.

Internationellt rättsligt bistånd blir inte enbart aktuellt i straffrättsliga ärenden. Det är inte ovanligt att en svensk domstol på begäran av en utländsk domstol handlägger frågor om att ta upp bevisning i ett tvistemål. Det kan bl.a. avse förhör med vittnen, parter eller sakkunniga eller att det hålls syn. En annan viktig form av bistånd rör erkännande och verkställighet av utländska domar i tvistemål. Det kan bl.a. innebära att en utländsk dom angående skadestånd ska verkställas här, t.ex. genom att Kronofogdemyndigheten vidtar utmätningsåtgärder.

Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål

Förutsättningarna för att lämna internationellt rättslig bistånd varierar i de olika författningar som är aktuella. Ett viktigt exempel är lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. I den lagen regleras åklagares och domstolars samarbete över gränserna i brottsutredningar och rättegångar. Lagen bygger på en rad internationella åtaganden om rättsligt samarbete, se vidare Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i betänkandet *Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2004:114 s. 79 f.).

En allmän utgångspunkt i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål är att bistånd får lämnas under samma förutsättningar som

gäller för att den aktuella åtgärden ska få vidtas i en svensk förundersökning eller rättegång. I vissa fall uppställs ett krav på dubbel straffbarhet, dvs. det rättsliga biståndet kan lämnas endast om den gärning som ansökan avser motsvarar ett brott enligt svensk lag. Det gäller bl.a. vid beslag, kvarstad, husrannsakan och hemlig teleavlyssning.

Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål innehåller vissa allmänna avslagsgrunder. En ansökan ska avslås om ett bifall skulle kränka Sveriges suveränitet, medföra fara för rikets säkerhet eller "strida mot svenska allmänna rättsprinciper eller andra väsentliga intressen". Lagen möjliggör också avslag i fråga om gärningar som har karaktären av "politiska" eller, under vissa förutsättningar, "militära" brott. Bistånd kan också vägras om den aktuella gärningen redan har prövats eller om "omständigheterna annars är sådana att ansökan inte bör bifallas". Bland dessa avslagsgrunder innehåller lagen även ett förbehåll för vad som följer av internationell rätt. En ansökan får t.ex. inte avslås om det skulle strida mot en internationell överenskommelse som gäller mellan Sverige och den begärande staten. Möjligheten att avslå en ansökan beträffande en gärning som har karaktär av ett politiskt brott gäller inte i fråga om ansökningar från andra medlemsstater i EU, Norge eller Island (se 2 kap. 14 § tredje stycket).

En ansökan om internationell rättslig hjälp i brottmål lämnas till Justitiedepartementet. Huvudregeln enligt lagen är att departementet lämnar över ansökan till Åklagarmyndigheten eller till behörig domstol om inte ansökan ska prövas av regeringen. En ansökan från en EU-medlemsstat (eller från Island, Norge eller Schweiz) får dock göras direkt hos behörig åklagare eller domstol.

Beslut om avslag meddelas i vissa fall av åklagaren eller domstolen men i andra fall av regeringen. Om grunden för avslag är att en ansökan skulle "strida mot svenska allmänna rättsprinciper eller andra väsentliga intressen" eller någon annan av de allmänna grunder som berörs ovan, ska beslutet fattas av regeringen. Om en åklagare eller en domstol finner att en ansökan bör avslås på någon sådan grund, ska ansökan överlämnas till regeringen. Justitieministern får i uppenbara fall avslå ansökan direkt, dvs. utan att lämna över ansökan till åklagare eller domstol (2 kap. 15 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål).

15.1.3 Särskilt om det rättsliga samarbetet inom EU

Inledning

Av direktiven framgår att utvecklingen av det rättsliga samarbetet inom EU är central för vårt uppdrag i den här delen. Det gäller särskilt utvecklingen inom straffrätten men berör även det civilrättsliga området. Med viss förenkling kan denna utveckling sägas ha skett i två steg.

Det första steget innebar att medlemsstaterna i slutet av 1990-talet beslutade att effektivisera det rättsliga samarbetet genom en ökad användning av principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden. Principen är aktuell inom såväl det civilrättsliga som det straffrättsliga området. Den innebär i huvudsak att medlemsstaterna ska verkställa varandras beslut och domar utan att ifrågasätta den materiella grunden för dessa. Möjligheterna att vägra verkställighet är begränsade. Genom ett antal rambeslut i början av 2000-talet genomfördes principen inom ramen för det straffrättsliga samarbetet (se nedan).

Det andra steget togs genom Lissabonfördraget. En viktig komponent i fördraget är nämligen att det straffrättsliga samarbetet fördjupas. Det sker genom att samarbetet förs över till det överstatliga området. Tidigare bedrevs detta främst i mellanstatliga former som förutsatte att staterna fattade beslut med enhällighet. Den nya ordningen innebär att beslut fattas med kvalificerad majoritet. Att samarbetet numera är överstatligt får antas innebära att unionsrättsliga principer rörande t.ex. direkt effekt och företräde framför nationell rätt får genomslag även på det straffrättsliga området. Rambesluten försvinner som rättsakter. De rambeslut som redan gäller kommer dock att finnas kvar.

EU-rättsakter på det straffrättsliga området

På det straffrättsliga området styrs samarbetet inom EU av många olika rättsakter. Ett antal rambeslut (se uppräkningsdelen nedan) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (direktivet om en europeisk utredningsorder) framstår som särskilt viktiga.

Det finns skäl att i första hand nämna följande rambeslut.

- Rambeslutet om en europeisk arresteringsorder (rambeslut 2002/584/RIF/ om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna),
- Rambeslutet om förverkande (rambeslut 2005/212/RIF/ om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott),
- Rambeslutet om bötesstraff (rambeslut 2005/214/RIF/ om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på bötesstraff),
- Rambeslutet om erkännande av förverkande (rambeslut 2006/783/RIF/ om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av beslut om förverkande), och
- Rambeslutet om ömsesidigt erkännande av brottmålsdomar avseende fängelse (rambeslut 2008/909/RIF/ om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen).

Dessa rättsakter har inte ändrats med anledning av Lissabonfördraget. Inom andra delar av det straffrättsliga samarbetet har dock förändringar genomförts. Sverige lade tillsammans med sex andra medlemsstater 2010 fram ett förslag till ett nytt direktiv om en s.k. europeisk utredningsorder. Syftet var att skapa en mindre splittrad reglering av frågan om bevisinhämtning på europeisk nivå och att ersätta de dåvarande rambesluten om frysning av egendom och bevismaterial respektive om en europeisk bevisinhämtningsorder. Direktivet antogs 2014 och behandlas längre fram i detta avsnitt.

Allmänt sett framstår den pågående utvecklingen som tydlig. Den går mot ett tätare straffrättsligt samarbete som i allt högre grad utgår från principen om ömsesidigt erkännande av rättsliga avgöranden i andra medlemsstater. Detta framgår bl.a. av EU:s s.k. Stockholmsprogram från 2009 i vilket det anges att principen om ömsesidigt erkännande ska kunna tillämpas på i princip alla domar och beslut på straffrättsområdet.

Den EU-rättsliga regleringen på området får anses bygga på ett stort ömsesidigt förtroende för att medlemsstaternas rättsordningar

håller en acceptabel nivå där centrala rättsstatsprinciper respekteras och på att ett väl utvecklat skydd för grundläggande fri- och rättigheter föreligger i övrigt. Denna förutsättning för det straffrättsliga samarbetet kommer till uttryck i de aktuella rättsakterna genom indirekta hänvisningar till EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen samt det fri- och rättighetsskydd som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, se t.ex. artikel 3(4) i rambeslutet om ömsesidigt erkännande av brottmålsdomar avseende fängelse.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär att små möjligheter ges för den verkställande medlemsstaten att vägra en framställning om bistånd från en annan medlemsstat. Avslagsmöjligheterna framstår typiskt sett som betydligt mindre än vid mer traditionellt straffrättsligt samarbete som sker utanför EU.

Ett antal vägransgrunder (dvs. skäl för att avslå en framställning) förekommer visserligen i de olika rättsakterna. I stor utsträckning rör dessa olika formella brister eller att förutsättningarna för bistånd har förändrats efter det att den ursprungliga ansökan gjordes. Utrymmet för att på materiella grunder avslå en ansökan om bistånd är dock begränsat. Här finns skäl att i första hand beröra det krav på s.k. dubbel straffbarhet som förekommer i flera rättsakter. Krav av det slaget innebär normalt att rättsligt bistånd lämnas endast om den gärning som ansökan avser motsvarar ett brott även enligt den verkställande statens lagstiftning.

Inom det straffrättsliga EU-samarbetet finns som regel en möjlighet att tillämpa ett krav på dubbel straffbarhet. Den möjligheten har dock begränsats på ett sätt som under vissa förutsättningar ger den utfärdande staten ett avgörande inflytande över om avslagsgrunden ska tillämpas eller inte. Konstruktionen innebär att den verkställande staten kan uppställa ett krav på dubbel straffbarhet men att denna möjlighet inte gäller för vissa brott som upptas i en särskild förteckning ("listan") i respektive rättsakt. Undantagen rör vissa specifika brottstyper som är kriminaliserade i den utfärdande staten och som där är belagda med fängelse (eller annat frihetsberövande straff) på upp till minst tre år. Det är den utfärdande staten som bestämmer om en viss gärning omfattas av listan, en bedömning som inte kan ändras av den verkställande staten.

Förteckningen i listan innehåller ett antal olika brottstyper. Som exempel kan nämnas olika former av våldsbrott som mord, grov

misshandel och människorov men även ekonomisk brottslighet som bedrägeri och svindleri. I det här sammanhanget kan särskilt nämnas att "IT-brottslighet" samt "rasism och främlingsfientlighet" är några andra brottskategorier som förekommer på listan och som därmed kan undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

När det gäller avslagsgrunderna kan även nämnas att några rättsakter innehåller en territorialitetsprincip (direktivet om en europeisk utredningsorder respektive om en europeisk arresteringsorder). Denna avslagsgrund ger den verkställande staten möjlighet att vägra erkännande eller verkställighet i fall då ansökan grundar sig på en gärning som helt eller till en väsentlig del har begåtts inom dess territorium eller på en plats som är likvärdig med dess territorium. Det skulle t.ex. innebära att Sverige kan vägra bistå andra länder med utredningsåtgärder om misstankarna avser ett brott som har begåtts här. Grundtanken är då att ett sådant brott ska utredas och lagföras inom ramen för ett svenskt nationellt förfarande.

Särskilt om uttalanden i ingresser

Till bilden hör att även ingresserna (med s.k. beaktandesatser) till de olika EU-rättsakterna innehåller formuleringar som kan uppfattas som ytterligare möjligheter att vägra bistånd. Det rör sig alltså om skrivningar som inte förekommer i själva "författningstexten" utan enbart i den inledande uppräkningsdelen av de skäl som medlemsstaterna har beaktat vid antagandet av den aktuella rättsakten. Som ett exempel kan här nämnas den formulering som förekommer i p. 12 i ingressen till rambeslutet om en europeisk arresteringsorder.

(12) – – –

Detta rambeslut hindrar inte en medlemsstat från att tillämpa sina konstitutionella regler om prövning i laga ordning, föreningsfrihet, tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier.

Den svenska ståndpunkten har varit att uttalanden av det här slaget innebär att Sverige har stöd för att vägra bistånd om detta skulle stå i strid med TF och YGL. Dessa uttalanden ska ses i ljuset av den bedömning som har gjorts om att skyddet enligt TF och YGL innebär att Sverige inte kan lämna rättslig hjälp till andra länder om en begäran avser en situation som faller inom det grundlagsskyd-

dade området (se bl.a. prop. 2003/04:7 s. 70 f., 2003/04:166 s. 6, 2004/05:55 s. 43, 2004/05:115 s. 19, 2004/05:142 s. 135, 2007/08:84 s. 7 f., 2007/08:141 s. 27 f. och 2008/09:218 s. 17).

Någon EU-rättslig prövning av den svenska ståndpunkten i fråga om dessa ingressuttalandens normativa värde har inte ägt rum. Det finns inte heller andra avgöranden från EU-domstolen som kan sägas ha direkt bäring på den berörda frågeställningen. Den svenska tolkningen av ingressernas betydelse har ifrågasatts av vissa remissinstanser i olika lagstiftningsärenden. Detta framgår bl.a. av Justitiekanslerns yttrande i samband med införlivandet av rambeslutet om en europeisk arresteringsorder (prop. 2003/04:7 s. 68 f.) och Riksdagens ombudsmäns (JO) remissvar med anledning av rambeslutet om erkännande av förverkande (prop. 2004/05:55 s. 43).

I en rapport till Yttrandefrihetskommittén uttryckte docent Lotta Lerwall tvivel om det gick att grunda den svenska hållningen enbart på de aktuella ingressuttalandena. Det var enligt Lotta Lerwalls bedömning inte osannolikt att EU-domstolen vid en avvägning mellan olika inblandade intressen skulle underkänna en svensk lagstiftning som undantar området för TF och YGL enbart med stöd av ingressen, om den svenska lagstiftningen skulle innebära att EU-rättens tillämpningsområde begränsas genom lagstiftningen, se slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten*, (SOU 2012:55 Del 1 s. 251).

Direktivet om en europeisk utredningsorder

Den 3 april 2014 antogs direktivet om en europeisk utredningsorder. Direktivet omfattar i princip allt straffrättsligt samarbete inom EU som avser inhämtande av bevisning. Det syftar till att åstadkomma en ny heltäckande reglering som bygger på principen om ömsesidigt erkännande. Direktivet har ersatt tidigare rambeslut om frysning av tillgångar och bevismaterial samt om en europeisk bevisinhämtningsorder.

Under de förhandlingar som föregick antagandet av rättsakten hade frågan om förhållandet till TF och YGL särskild betydelse för svenskt vidkommande. Resultatet blev att det infördes en skrivning som innebär en uttrycklig och generell avslagsgrund kopplad till

pressfrihet och yttrandefrihet i andra medier. Den här grunden för avslag finns i direktivets artikel 11.1 a och har följande lydelse.

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 1.4 får erkännande eller verkställighet av en utredningsorder vägras i den verkställande staten, om

a) det enligt den verkställande statens lagstiftning finns immunitet eller privilegier som gör det omöjligt att verkställa utredningsordern eller det finns regler om fastställande och begränsning av straffrättsligt ansvar som hänför sig till tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier som gör det omöjligt att verkställa utredningsordern,

Yttrandefrihetskommittén tolkade innebörden av avslagsgrunden som att den verkställande medlemsstaten kan vägra att erkänna eller verkställa en europeisk utredningsorder om detta skulle vara i strid med en särskild ansvarsordning som tillämpas där i fråga om brott i tryckta skrifter eller andra medier. För svenskt vidkommande skulle detta då omfatta den särskilda ordning som gäller vid ingripanden med anledning av tryck- och yttrandefrihetsbrott genom principerna om ensamansvar, meddelarfrihet och en särskild brottskatalog (a. bet. Del 1 s. 480 f.).

Det kan konstateras att den aktuella avslagsgrunden innebär en nyordning i förhållande till de nuvarande rättsakterna dels genom att möjligheterna att vägra bistånd på tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grunder behandlas i själva rättsakten (och inte enbart i ett ingressuttalande), dels genom att avslagsgrunden har getts en betydligt mer specifik utformning än de nämnda ingressuttalandena.

Vidare bör det framhållas att direktivet innebär att bistånd kan vägras med stöd av en territorialitetsprincip. Det ska finnas möjlighet att vägra erkännande eller verkställighet i fall där brottet har begåtts på den verkställande statens territorium om den aktuella gärningen inte är brottslig där (artikel 11.1 g).

15.1.4 Möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden

Allmänt om gällande rätt

Ett problem vid en diskussion om internationellt rättsligt bistånd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området är att gällande rätt vilar på resonemang som ibland kan framstå som svårgenomträngliga. Detta får till följd att rättsläget kan tyckas oklart i en del avseenden. I det här avsnittet lämnas en översiktlig genomgång av den tolkning som brukar anses gälla.

I TF och YGL behandlas inte möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd. Frågan tas inte heller upp i bestämmelserna på lagnivå, t.ex. i den nämnda lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Det rådande synsättet är att ingripanden mot yttranden i medier som omfattas av TF eller YGL måste vara förenliga med grundlagarna. Det gäller även i fall där yttrandet har utländsk anknytning, inklusive situationer där kopplingen till svenska förhållanden framstår som relativt svag.

Synsättet att den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen ska upprätthållas även vid internationellt samarbete har av tidigare utredningar bedömts innebära att möjligheterna att lämna rättsligt bistånd i mer traditionell mening är högst begränsade eller möjligen obefintliga, åtminstone på det straffrättsliga området, se Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i betänkandet SOU 2004:114 s. 134 f. och Yttrandefrihetskommittén i SOU 2012:55 Del 1 s. 482 f. I båda dessa betänkanden lämnades det omfattande redogörelser för rättsläget.

Den här bedömningen bekräftades slutligen genom ett ärende som avsåg en begäran om rättslig hjälp från Furstendömet Monaco och som avgjordes av regeringen under 2015.

Begäran om rättslig hjälp av Furstendömet Monaco

Ärendet avsåg alltså en begäran om internationell rättslig hjälp från allmän åklagare i Furstendömet Monaco till det svenska Justitiedepartementet (Regeringskansliets ärende JuBC2014/1680/BIRS). Begäran hade lämnats över till Justitiekanslern för ställningstagande. Omständigheterna skiljde sig på ett grundläggande sätt från tidigare

ärenden avseende internationellt rättsligt bistånd. Detta ärende avsåg nämligen en gärning som motsvarade ett tryck- eller yttrandefrihetsrättsligt brott enligt svensk rätt och ansökan avsåg en person som ansvarade enligt YGL, vilket inte hade varit fallet i något tidigare ärende. Därmed fanns det formella förutsättningar för Justitiekanslern att ingripa enligt svensk rätt (i vart fall i vissa delar) på ett sätt som inte hade varit aktuellt tidigare. Frågan om det fanns möjlighet enligt grundlagarna att lämna rättslig hjälp på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ställdes därmed på sin spets.

Omständigheterna i ärendet var i huvudsak följande.

Allmänna åklagaren vid domstolarna i Furstendömet Monaco hade hos det svenska Justitiedepartementet gjort en framställning om internationell rättslig hjälp i brottmål. Bakgrunden till framställningen var en brottsutredning rörande brotten förolämpning mot justitieministern samt förtal mot statstjänstemän och enskilda personer. Enligt framställningen hade det på en webbplats publicerats kränkande yttranden om justitieministern i Furstendömet Monaco. Dessa yttranden hävdades innefatta de brott som anges ovan.

Framställningen innehöll en begäran om att förhör skulle hållas i Sverige med personerna DF och AMD, som påstods vara ansvariga för de texter som hade publicerats på den aktuella webbplatsen. Yttrandena hade framförts på en webbplats som omfattades av ett svenskt utgivningsbevis. Utgivare var DF.

Justitiedepartementet hade överlämnat den monegaskiska framställningen till Åklagarmyndigheten som i sin tur överlämnat denna till Justitiekanslern.

Justitiekanslerns beslut innehöll till en början en genomgång av tidigare ställningstaganden från Justitiekanslern och regeringen i tidigare ärenden. Därefter konstaterade den nuvarande justitiekanslern (Anna Skarhed) att hon för egen del i flera ärenden hade anslutit sig till uppfattningen att hinder mot ingripande enligt grundlagens regler också innebar att hinder förelåg mot att lämna rättslig hjälp.

Justitiekanslern gjorde följande uttalande om den tolkning av rättsläget som i första hand Tryck- och yttrandefrihetsberedningen låg bakom.

Enligt den tolkning som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har gett uttryck för har det inte någon betydelse om brottsmisstanken avser en gärning som i och för sig skulle kunna föranleda ett ingripande enligt svensk rätt; redan den omständigheten att en brottsmisstanke faller inom det grundlagsskyddade området skulle vara till-

räcklig för att utesluta rättslig hjälp. Detta har motiverats med att TF:s och YGL:s krav på (svensk) jury och Justitiekanslerns exklusiva roll som åklagare på det grundlagsskyddade området inte kan upprätthållas när det gäller straffrättsliga förfaranden utomlands (se SOU 2004:114, s. 151 ff.). Denna ståndpunkt är dock inte oomstridd och den har inte heller kommit till uttryck genom stadgad praxis. Det kan också ifrågasättas om Tryck- och yttrandefrihetsberedningens ställningstagande är förenligt med unionsrätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Å andra sidan kan det hävdas att det särskilda skydd som yttrandefriheten åtnjuter enligt TF och YGL och som kommer till uttryck bl.a. genom den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF skulle kunna undergrävas om det vore möjligt att lämna bistånd till rättsliga förfaranden utomlands som inte skulle omgärdas av det starka skydd för yttrandefriheten som den svenska grundlagsregleringen avser att garantera.

Justitiekanslern framhöll att det alltså kunde anföras skäl som talade både för och emot den långtgående tolkning av rättsläget som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen hade gett uttryck för. Samtidigt konstaterades att uppfattningen att det enligt gällande rätt saknas möjlighet att lämna internationell rättslig hjälp på det grundlagsskyddade området hade uttryckts av regeringen vid flera tillfällen och även syntes ha legat till grund för Yttrandefrihetskommitténs förslag i frågan.

Detta föranledde Justitiekanslern att anföra följande.

Sammantaget tycks alltså den förhärskande uppfattningen vara att det överhuvudtaget inte är möjligt att lämna internationell rättslig hjälp på det grundlagsskyddade området. Som anförts kan det dock anföras skäl mot denna ståndpunkt. Frågan har inte heller tidigare ställts på sin spets när, som i detta fall, begäran om rättslig hjälp avser en gärning som motsvarar ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott enligt svensk rätt och där misstanken riktas mot den person som, i egenskap av ansvarig utgivare enligt TF eller YGL, har att bära det straffrättsliga ansvaret. Under angivna förhållanden skulle det kunna hävdas att regleringen i YGL inte innefattar något uttryckligt hinder mot att lämna den efterfrågade rättsliga hjälpen. En annan sak är att ett bifall till framställningen skulle kunna komma i konflikt med svenska allmänna rättsprinciper på tryck- och yttrandefrihetens område.

Prövningen av om det av denna anledning fanns hinder mot att lämna den begärda rättsliga hjälpen var dock, enligt Justitiekanslern, förbehållen regeringen. Ärendet överlämnades därför till regeringen för slutligt ställningstagande när det avsåg begäran om rättslig hjälp i form av förhör med utgivaren DF.

I fråga om den andra person (AMD) som avsågs med ansökan, konstaterade Justitiekanslern att bistånd i form av rättslig hjälp beträffande honom skulle innefatta ett ingripande som inte var förenligt med regleringen i YGL. Det var bara utgivaren som kunde hållas straffrättsligt ansvarig för innehållet i ett grundlagsskyddat medium. Det konstaterades att det torde ankomma på regeringen att ta slutlig ställning till framställningen även i den delen.

I ett beslut den 17 juni 2015 avslog regeringen ansökan med motiveringen att det skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper att bevilja ansökan från Monaco.

Särskilt om NJA 1998 s. 817

På det civilrättsliga området finns det ett avgörande från Högsta domstolen som kan uppfattas som att rättsligt bistånd under vissa förutsättningar kan beviljas även när grundlagarna är tillämpliga.

I ett mål som gällde ett skadeståndsanspråk mot den norske salfångstinspektören Odd Lindberg berörde Högsta domstolen frågan om vad som utgjorde *ordre public* på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Omständigheterna i målet var i huvudsak följande. Odd Lindberg hade utnämnts till salfångstinspektör av det norska fiskeridepartementet. Under två fångstsäsonger (1987 och 1988) följde han med ett salfångstskepp. I en inspektörsrapport från 1988 uttryckte sig Odd Lindberg mycket kritiskt i flera avseende över de fångstmetoder som hade använts under jakten. Han gjorde även kritiska uttalanden i norska och svenska tv-program. Dessa uttalanden föranledde 19 av de berörda fiskarna att i norsk domstol väcka en skadeståndstalan mot bl.a. Odd Lindberg och en norsk dagstidning. Uttalandena ansågs ha varit ärekränkande och han dömdes att betala sammanlagt 247 000 norska kronor (13 000 kronor per kärende) i skadestånd. Vidare ålades han att ersätta motparternas rättegångskostnader med totalt 150 000 kronor.

Efter domen flyttade Odd Lindberg till Sverige. Fiskarna vände sig till Kronofogdemyndigheten för att få domen verkställd. Här uppstod frågan om det med hänsyn till artikel 10 Europakonventionen eller svensk *ordre public* förelåg hinder för verkställighet av den norska domen. Frågeställningen blev aktuell i huvudsak för att

kravet grundade sig på uttalanden som Odd Lindberg hade gjort i egenskap av medverkande i tv-program i Norge och Sverige. Verkställighetsfrågan prövades i domstol. Vänersborgs tingsrätt och Hovrätten för Västra Sverige bedömde att det inte fanns hinder mot att verkställa domen. Frågan blev föremål för prövning i Högsta domstolen.

Högsta domstolen kom fram till att Odd Lindbergs rätt till yttrandefrihet enligt artikel 10 Europakonventionen inte hade kränkts genom den norska domen och den artikeln hindrade därför inte verkställighet. Frågan var då om hinder i stället förelåg med hänsyn till svensk *ordre public*. Högsta domstolen framhöll i den delen att det bara i undantagsfall kunde komma i fråga att vägra verkställighet på den grunden, särskilt när det är fråga om verkställighet av en dom från ett annat nordiskt land. Domstolen anförde vidare följande.

Frågan om hänsyn till svensk *ordre public* i det aktuella målet har i första hand anknytning till Odd L:s medverkan i den film som visades i svensk television. Denna medverkan i filmen skall ses mot bakgrund av principen om meddelarfrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Enligt denna princip står det envar fritt att lämna uppgifter för publicering i tryckt skrift respektive radio, television eller annat medium som har särskilt grundlagsskydd. Den som på detta sätt medverkar vid tillkomsten av t.ex. ett televisionsprogram (med vissa här inte aktuella undantag) är fri från straff- och skadeståndsrättsligt ansvar, vilket i stället ligger på utgivaren av programmet och – beträffande skadeståndsansvar – programföretaget. Yttrandefrihetsgrundlagen är visserligen inte tillämplig på det i målet aktuella svenska televisionsprogrammet, eftersom detta sändes före grundlagens ikraftträdande den 1 jan 1992, men motsvarande reglering fanns i 1966 års radioansvarighetslag.

Principen om meddelarfrihet är grundläggande i den svenska konstitutionen (jämför bet. 1993/94:KU21 s. 27 f.). Det får därför anses att hänsyn till svensk *ordre public* hindrar verkställighet i Sverige av en utländsk dom på straff eller skadestånd, när ansvarsutkrävandet i det landet framstår som ett kringgående av det svenska grundlagsskyddet för den som medverkar vid tillkomsten av en framställning i något av de särskilt grundlagsskyddade medierna.

Högsta domstolen framhöll samtidigt att hänsyn till svensk *ordre public* inte kunde sträcka sig så långt att den som medverkar i ett program som visas i svensk tv alltid var skyddad mot verkställighet här av en utländsk dom som avsåg medverkan i programmet. Återutsändning i svensk tv av ett program som hade visats i ett annat lands tv kunde som regel inte hindra verkställighet här av en dom

mot en person som ärekränker någon i programmet. Slutsatsen var att det i ett verkställighetsärende fick bedömas från fall till fall om omständigheterna borde medföra att verkställighet skulle vägras i Sverige.

I det aktuella fallet hade det framkommit att det program som visats i svensk tv först hade visats på presskonferenser i Stockholm och Oslo. Dessutom hade programmet samma dag som presskonferenserna visats i engelsk tv. Mot bakgrund av dessa omständigheter och ”förhållandena i övrigt” kom Högsta domstolen till slutsatsen att det inte skulle strida mot svensk ordre public att verkställa den norska domen.

Avgörandet innebar således att det inte fanns hinder mot att verkställa domen mot Odd Lindberg.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningens förslag

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen gjorde i betänkandet SOU 2004:114 en omfattande genomgång av frågan om internationellt rättsligt bistånd.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen föreslog vissa förändringar i grundlagarna i syfte att klarlägga och öka möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp på TF:s och YGL:s områden. Beredningen konstaterade att det inte var klarlagt att det fanns ett framträdande praktiskt behov av att öka möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd. Det ökande internationella rättsliga samarbetet kunde emellertid väntas resultera i allt fler ärenden om rättsligt bistånd. Den restriktiva praxis som hade rått byggde på en, i vissa delar, omtvistad tolkning av grundlagarna. Det var enligt beredningen en svaghet att denna praxis inte hade lagstöd. En grundlagsregel borde därför införas om lämnande av internationellt rättsligt bistånd. Vid utformningen av bestämmelsen fick det beaktas att Tryck- och yttrandefrihetsberedningen hade regeringens uppdrag att överväga att öka möjligheterna att lämna sådant bistånd.

Den föreslagna bestämmelsen grundade sig på ett resonemang om att alla de svenska tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna inte hade samma tyngd i frågor som rörde internationellt rättsligt bistånd.

Man borde, enligt beredningen, till att börja med kunna göra avkall på principen om en särskild rättegångsordning. Vid en utländsk ansökan om rättsligt bistånd som rörde TF- och YGL-området skulle det således inte uppställas något krav på att frågan måste handläggas av Justitiekanslern som åklagare och prövas av en svensk jury (jfr 9 och 12 kap. TF). Den aktuella utländska processordningen måste dock framstå som godtagbar, i vart fall uppfylla de krav som uppställs enligt Europakonventionen.

Det ansågs vidare möjligt att acceptera vissa avvikelser när det gällde principen om en särskild brottskatalog. Tanken var i huvudsak att rättsligt bistånd skulle kunna lämnas beträffande en gärning som utgjorde brott mot utländsk lag och som motsvarade – här avsågs alltså inte en total överensstämmelse mellan straffstadgandena – ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen föreslog sålunda att följande bestämmelse skulle införas i 14 kap. TF.

Vid prövning av en begäran om internationellt rättsligt bistånd skall med lag eller brott som avses i 1 kap. 8 och 9 §§, 7 kap. 3–5 §§ samt 13 kap. 6 § jämsättas motsvarande bestämmelse eller gärning i det land som begäran kommer från. Sådant rättsligt bistånd får lämnas för beivrande av brott eller utkrävande av ersättning även i annan ordning än som anges i 9 och 12 kap. Exemplar av tryckt skrift vilket skäligen kan antas äga betydelse för utredningen, får tas i beslag.

Innan internationellt rättsligt bistånd lämnas skall yttrande inhämtas från Justitiekanslern.

Om den gärning som ligger till grund för begäran om internationellt rättsligt bistånd motsvarar brott som anges i den lag som avses i 9 kap. 2 § andra stycket andra meningen får bistånd lämnas endast efter medgivande av regeringen.

YGL skulle enligt förslaget innehålla en hänvisning till bestämmelsen i TF.

Beredningens slutsats var att den nya bestämmelsen och de föreslagna ändringarna skulle klargöra rättslaget och öka möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp.

Betänkandet innehöll flera särskilda yttranden i vilka det uttrycktes skepsis mot de föreslagna ändringarna. Den övergripande ståndpunkten i dessa var att det inte var tillräckligt klarlagt att det fanns ett behov av att öppna upp grundlagarna för lämnande av rättslig hjälp på det sätt som föreslogs.

Förslaget genomfördes inte.

Yttrandefrihetskommitténs förslag

Yttrandefrihetskommitténs behandling av frågan om internationellt rättsligt samarbete var inriktad på tre huvudsakliga frågeställningar (se SOU 2012:55 Del 1 s. 471 f.). För det första (a) redovisade kommittén vissa ställningstaganden när det gällde relationen till EU-rätten på området för internationellt rättsligt bistånd. Vidare föreslogs (b) att grundlagarnas geografiska tillämpningsområde skulle inskränkas i vissa avseenden. Slutligen föreslog kommittén (c) att det skulle införas bestämmelser i TF och YGL om internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området.

Efter en genomgång av den EU-rättsliga utvecklingen på i första hand det straffrättsliga området, konstaterade kommittén att det inte framstod som helt klart hur samarbetet skulle komma att gestalta sig i praktiskt avseende och vilka effekter det skulle få på medlemsstaternas rättsordningar. Ur svensk synvinkel förstärktes denna oklarhet av att de gällande rättsakterna inte innehöll något uttryckligt och generellt undantag för tryck- och yttrandefrihetsfrågor i själva författningstexten.

Det framhölls att den svenska ståndpunkten i stället vilade på olika ingressuttalanden som av Sverige hade uppfattats innebära att det fanns EU-rättsligt stöd för att avslå en begäran om rättsligt bistånd när denna avsåg en åtgärd som omfattades av TF eller YGL. Kommittén konstaterade att det inte kunde uteslutas att denna tolkning skulle underkännas om frågan ställdes på sin spets vid en EU-rättslig prövning.

Längre fram i betänkandet konstaterade kommittén att rättsläget bestämdes av ett antal rambeslut som det var oklart om Sverige uppfyllde med en EU-rättslig tolkning. Detta talade i sig för en viss omvärdering av den svenska ståndpunkten avseende internationellt rättsligt bistånd inom det grundlagsskyddade området. För en sådan omvärdering talade också utredningsdirektivens anvisning om att utgångspunkten var att Sverige i så stor utsträckning som möjligt skulle kunna bistå med bl.a. internationell rättslig hjälp och verkställighet av utländska domar och beslut. Därefter anförde Yttrandefrihetskommittén följande.

Samtidigt måste yttrandefriheten och dess grundprinciper försvaras. När de svenska grundlagarna är tillämpliga, och sålunda ger skydd åt yttranden och uppgiftslämnande, finns det all anledning att upprätthålla detta skydd så långt det är möjligt och rimligt. De förhandlingar

som har skett i EU har utgått från den utgångspunkten. Även om rättsläget är osäkert är den svenska hållningen att förhandlingsresultaten innebär att grundlagarna har försvarats och att det inte har gjorts några ingrepp i dem.

Mot den bakgrunden framstår det som mest naturligt att nu försvara de uppnådda resultaten genom att utgå från att de svenska grundlagarna har bevarats intakta i förhållande till EU-rätten. Det gäller i varje fall om det utan stora problem går att hantera en situation där det senare eventuellt visar sig att ståndpunkten inte håller vid en rättslig prövning.

För det fall en rättslig prövning leder till att Sverige anses skyldigt att tillhandahålla rättsligt bistånd i vidare mån än grundlagen anger kan grundlagarna ändras, antingen genom att det görs undantag för en eller flera rättsakter i grundlagarna eller genom att en bestämmelse om internationellt rättsligt bistånd skrivs om så att det ifrågavarande biståndet kan ges. Innan en sådan grundlagsändring har genomförts kommer – med en EU-rättslig tolkning – den aktuella EU-rättsakten att ha företräde framför grundlagsbestämmelserna.

Det sagda innebär knappast några oöverstigliga problem. Kommittén förespråkar därför att utgångspunkten för grundlagsregleringen av internationellt rättsligt bistånd ska vara att de krav som EU-rätten ställer är uppfyllda.

Yttrandefrihetskommittén gjorde dock bedömningen att det ändå fanns anledning att skapa en viss öppning för att lämna rättsligt bistånd även när grundlagarna var tillämpliga. Syftet skulle då i första hand vara att göra systemet något mer flexibelt så att ett svenskt deltagande i rättsligt samarbete som berörde det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området inte alltid var uteslutet. Enligt Yttrandefrihetskommittén framstod det förslag som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen hade lämnat i betänkandet SOU 2004:114 som en naturlig utgångspunkt.

I anslutning till den EU-rättsliga frågeställningen konstaterade Yttrandefrihetskommittén vidare att det fanns skäl att överväga om det territoriella tillämpningsområdet för grundlagarna borde förändras. Det fanns skäl att betrakta frågan i ljuset av att ett mindre territoriellt tillämpningsområde kunde antas öka möjligheterna att lämna rättsligt bistånd eftersom ”konfliktytan” i förhållande till grundlagarna då minskade.

Kommittén drog slutsatsen att det fanns skäl att ändra det territoriella tillämpningsområdet i två avseenden. För det första föreslogs att en skrift eller teknisk upptagning som hade framställts här inte skulle anses utgiven i Sverige enbart på den grunden att

den hade skickats till enskilda adressater i utlandet. Vidare föreslogs en ändring av det s.k. korrespondentskyddet i syfte att tydliggöra att detta enbart skulle gälla för meddelanden m.m. som lämnades i Sverige.

Yttrandefrihetskommittén föreslog således att nya bestämmelser om internationellt rättsligt bistånd skulle införas i TF och YGL. Innebörden var att sådant bistånd skulle kunna lämnas avseende åtgärder som var tillåtna enligt grundlagarna. Om en ansökan rörande rättsligt bistånd avsåg brott eller skadestånd med anledning av brott, skulle ett krav på s.k. dubbel straffbarhet tillämpas. Enligt bestämmelserna kunde regeringens medgivande för lämnande av internationellt rättsligt bistånd krävas i vissa fall. Närmare bestämmelser om prövningen av en ansökan om rättsligt bistånd skulle kunna meddelas i lag.

Det kan nämnas att kommittén bedömde det som självklart att den särskilda svenska rättegångsordningen (med Justitiekanslern som allmän åklagare och juryprövning av skuldfrågan) inte var tillämplig på den utländska prövningen. Till skillnad från Tryck- och yttrandefrihetsberedningen ansåg Yttrandefrihetskommittén att detta inte behövde anges i grundlagstexten.

De föreslagna bestämmelserna hade följande lydelse.

14 kap. TF

5 § Internationellt rättsligt bistånd får lämnas avseende en åtgärd som är tillåten enligt denna grundlag.

Rättsligt bistånd som gäller brott eller skadestånd med anledning av brott får dock lämnas endast om den gärning som avses motsvarar ett brott enligt sådan lag som avses i 1 kap. 11 § eller enligt 7 kap. eller 13 kap. 7 eller 8 §.

Om den gärning som ligger till grund för begäran om internationellt rättsligt bistånd motsvarar brott som anges i den lag som avses i 9 kap. 4 § andra meningen får bistånd lämnas endast efter medgivande av regeringen.

Närmare bestämmelser om prövningen av en ansökan enligt första stycket får meddelas i lag.

— — —

12 kap. YGL

5 § Internationellt rättsligt bistånd får lämnas avseende en åtgärd som är tillåten enligt denna grundlag.

Rättsligt bistånd som gäller brott eller skadestånd med anledning av brott får dock lämnas endast om den gärning som avses motsvarar ett brott enligt sådan lag som avses i 1 kap. 14 § första stycket eller enligt 5 kap. eller 11 kap. 2 eller 3 §.

Om den gärning som ligger till grund för begäran om internationellt rättsligt bistånd motsvarar brott som anges i den lag som avses i 7 kap. 4 § andra meningen får bistånd lämnas endast efter medgivande av regeringen.

Närmare bestämmelser om prövningen av en ansökan enligt första stycket får meddelas i lag.

Yttrandefrihetskommitténs förslag fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flertalet av de remissinstanser som representerade massmedierna avstyrkte förslaget och framhöll att det var alltför oprecist, särskilt i fråga om vilka personer det skulle vara tillåtet att ingripa mot. Andra remissinstanser ansåg att förslaget inte var tillräckligt långtgående mot bakgrund av det fördjupade rättsliga samarbetet inom EU. Justitiekanslern ifrågasatte kommitténs utgångspunkt – att Sverige har stöd för att vägra bistånd om detta skulle stå i strid med TF och YGL – och om förslaget innebar någon egentlig ökning av möjligheterna att lämna rättsligt bistånd i förhållande till vad som redan gällde. Justitiekanslern ställde sig tveksam till om det fanns anledning att slå fast den svenska hållningen så tydligt som skulle bli fallet med en grundlagsreglering.

Yttrandefrihetskommitténs förslag har lett till lagstiftning i fråga om inskränkningarna av grundlagarnas territoriella tillämpningsområde. Förslaget i fråga om internationellt rättsligt bistånd har dock inte genomförts.

15.2 Överväganden

15.2.1 En möjlighet att lämna internationellt rättsligt bistånd införs

Vårt förslag: I TF respektive YGL införs en bestämmelse som gör det möjligt att lämna internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området enligt vad som anges i lag. Bistånd ska kunna vägras om detta står i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

För en rättsstat finns det ett påtagligt behov av att kunna samarbeta med andra länder på det rättsliga området. Sådant samarbete kan ha många olika former. Det kan, som har nämnts ovan, på det civilrättsliga området t.ex. avse att verkställa utländska avgöranden om skadestånd eller att en nationell domstol lämnar bistånd genom att hålla vittnesförhör som ska användas i en rättegång som pågår vid en utländsk domstol. På det straffrättsliga området kan en lång rad åtgärder bli aktuella, t.ex. att länder hjälper varandra med olika utredningsåtgärder eller med att utlämna personer för verkställighet av straff. Det är normalt till gagn för Sverige och svenska intressen att kunna vara en aktiv och pålitlig partner i samarbeten av det slaget.

Som har framgått innebär vår nuvarande nationella reglering att Sverige har ytterst begränsade möjligheter att på tryck- och yttrandefrihetens område bistå andra länder i det här avseendet. Regeringens ställningstagande i det s.k. Monaco-ärendet får anses klargöra att Sverige över huvud taget inte kan lämna internationellt rättsligt bistånd i brottmål om TF eller YGL är tillämpliga. I ett civilrättsligt verkställighetsärende har dock bistånd kunnat lämnas i en fråga som hade koppling till regleringen i YGL (NJA 1998 s. 817).

Den nuvarande svenska positionen i fråga om internationellt rättsligt bistånd kan inte anses vara i fas med utvecklingen inom EU. Samarbetet på främst det straffrättsliga området fördjupas alltmer. I de aktuella EU-rättsakterna görs det typiskt sett inte den tydliga uppdelning mellan frågor som rör tryck- och yttrandefriheten och sådana som rör rättsordningen i övrigt, vilket är utmärkande för det svenska regelverket. Problemet ur svensk synvinkel förstärks av att vår nationella reglering är detaljerad och har ett brett tillämpnings-

område. Den svenska hållningen, som bl.a. bygger på synsättet att olika uttalanden i ingresserna till de aktuella EU-rättsakterna innebär att nationella undantag kan göras, har inte varit föremål för en närmare EU-rättslig prövning. Det kan dock diskuteras om den här hållningen täcker in alla situationer där rättsligt bistånd kan aktualiseras och om den vilar på tillräckligt stabil grund för att vara långsiktigt hållbar.

Utanför det EU-rättsliga samarbetet har Sverige ingått en mängd internationella överenskommelser som rör internationellt rättsligt bistånd i olika former, inte minst inom ramen för samarbetet i Europarådet. Enligt dessa rättsakter särbehandlas inte de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekterna genom undantag eller reservationer.

Vi har mot denna bakgrund kommit till samma grundläggande slutsats som tidigare utredningar. Det bör därför införas en uttrycklig möjlighet att lämna internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden. En sådan reglering ska rättsligt sett vila på den s.k. exklusivitetsprincipen, dvs. att varje form av ingripande med anledning av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten kräver stöd i grundlagen. Vidare ska utgångspunkten vara att i princip samma höga skyddsnivå ska gälla vid lämnande av internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden som om ett ingripande hade skett inom ramen för ett svenskt nationellt förfarande (t.ex. om Justitiekanslern inleder förundersökning för ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott).

Frågan är vilken lagteknisk metod som ska användas för att åstadkomma detta. Om grundlagarna ändras så att det blir möjligt att kunna lämna internationellt rättsligt bistånd, blir frågeställningen hur denna ”öppning” i TF och YGL ska utformas. Den faktiska handläggningen av ansökningar om internationellt rättsligt bistånd kommer att ske med tillämpning av bestämmelser på lagnivå, t.ex. lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Vad saken gäller är hur grundlagsstödet för en sådan reglering ska utformas.

Vi har här övervägt två olika regleringsmodeller. Den ena har en mer detaljerad utformning och bygger på en metod som innebär att det för internationellt rättsligt bistånd gäller uttryckliga undantag från vissa grundprinciper i TF och YGL. De förslag som lämnades av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (SOU 2004:114 s. 158 f.) och Yttrandefrihetskommittén (SOU 2012:55 Del 1 s. 506 f.) hade en sådan utformning. Den andra modellen utgår från en mer allmänt

formulerad reglering i grundlagarna som dock innebär ett absolut förbud mot att lämna rättsligt bistånd som står i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Vid valet mellan de två modellerna har vi inte kunnat finna att dessa skulle innebära tydliga skillnader i skyddsnivån från materiella utgångspunkter. Det kan således inte hävdas att en mer detaljerad grundlagsreglering som regel möjliggör ingripanden i form av internationellt rättsligt bistånd i färre fall än den mer allmänt hållna bestämmelsen med en ”spärr” avseende svenska allmänna rättsprinciper. Även det omvända förhållandet torde föreligga.

Skillnaden består i stället främst i de effekter som valet av detaljnivå får på regleringens förutsebarhet och flexibilitet. Med en detaljerad reglering på grundlagsnivå betonas stabilitet och förutsebarhet för enskilda aktörer. En mer allmänt hållen regleringsmodell innebär i stället att det prioriteras att kunna anpassa rättsläget till ändrade förhållanden (t.ex. till den tekniska utvecklingen) och att hitta ändamålsenliga lösningar på konkreta tillämpningsproblem.

Det kan konstateras att frågan om rättsligt bistånd bygger på tillämpningen av ett stort antal internationella rättsakter med olika inriktningar. Det ter sig svårt att få en samlad och precis uppfattning över vilka förpliktelser som dessa instrument egentligen innebär för Sverige. Inom EU pågår en intensiv utveckling i fråga om det straffrättsliga samarbetet. Den närmare betydelsen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området framstår som oklar och är i flera avseenden beroende av olika EU-rättsliga bedömningar där utgången framstår som osäker.

Mot denna bakgrund anser vi att övervägande skäl talar för att välja en mer allmänt hållen regleringsmodell när det gäller internationellt rättsligt bistånd. Denna ger större möjligheter att anpassa den nationella regleringen till den pågående EU-rättsliga utvecklingen. Med en annan typ av grundlagsreglering finns det en klar risk att utvecklingen ger upphov till ett antal tillämpningsproblem som gör det nödvändigt att på nytt ändra i grundlagarna.

I TF respektive YGL ska det således införas en bestämmelse som gör det möjligt att lämna internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området enligt vad som anges i lag. Bistånd ska alltid kunna vägras om detta står i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

15.2.2 Bistånd får inte lämnas i strid med svenska allmänna rättsprinciper

Vår bedömning: Utgångspunkten bör vara att svenska myndigheter som prövar en begäran om internationellt rättsligt bistånd inte ska tillämpa en lägre skyddsnivå än vad som följer av TF och YGL. En begäran om rättsligt bistånd ska inte kunna användas för att kringgå de svenska reglerna, t.ex. i fråga om ensamansvar och meddelarfrihet.

En ansökan ska inte bifallas om den begärda åtgärden framstår som oförenlig med intresset av att värna en fri debatt och allmän upplysning i Sverige.

Meddelarfriheten ska anses vara en svensk allmän rättsprincip, liksom principen om ensamansvar. I första hand är det den som har utövat den redaktionella beslutanderätten över innehållet som ska ansvara. När det gäller böcker är författaren ansvarig. Dubbel straffbarhet är en förutsättning för att en ansökan om internationellt rättsligt bistånd ska lämnas. De särskilda preskriptionstiderna på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ska inte i alla situationer betraktas som svenska allmänna rättsprinciper. För att rättsligt bistånd ska kunna lämnas bör den aktuella utländska processordningen minst uppfylla de krav som följer av Europakonventionen. Däremot bör det inte gälla krav på att frågan prövas efter medverkan av specialåklagare och jury.

Vissa utgångspunkter för tillämpningen

Förslaget i avsnitt 15.2.1 innebär att det anges i grundlagarna att i fråga om lämnande av internationellt rättsligt bistånd gäller vad som anges i lag och att bistånd inte får lämnas i strid med svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Detta betyder att även här används den lagstiftningsteknik med s.k. delegationsbestämmelser som förekommer på andra områden i grundlagarna. En ansökan från utlandet om rättsligt bistånd ska således prövas med utgångspunkt i de aktuella bestämmelserna på lagnivå, t.ex. lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål. Vid denna prövning ska det dock tas hänsyn till den i grundlagarna

fastlagda restriktionen om att svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området inte får överträdas.

Vilken innebörd ska då läggas i uttrycket ”svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området”?

Det kan till en början konstateras att olika länders regleringar av tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor ofta skiljer sig åt när det gäller den grundläggande utformningen av skyddet. Ibland är skillnaderna påtagliga. Det gäller även mellan länder med en långvarig demokratisk tradition och i vilka det finns ett allmänt etablerat synsätt om att tryck- och yttrandefriheten är en omistlig del av ett fritt samhällsskick. Detta förhållande måste accepteras och skillnader i regleringsmodell kan i sig inte anses vara ett hinder för Sverige att delta i internationellt samarbete på det här området.

Men samtidigt måste kärnan i det svenska synsättet på skydd för tryck- och yttrandefriheten kunna hävdas även i frågor som rör rättsligt bistånd. Utgångspunkten bör vara att svenska myndigheter som prövar en begäran om internationellt rättsligt bistånd inte kan tillämpa en lägre skyddsnivå än vad som följer av TF och YGL. Det får inte heller bli fråga om att en begäran om rättsligt bistånd används som ett sätt att kringgå de svenska reglerna, t.ex. i fråga om ensamansvar och meddelarfrihet.

Prövningen av om en ansökan strider mot svenska allmänna rättsgrundsatser bör enligt vår bedömning innehålla en övergripande bedömning av om rättsligt bistånd är förenligt med intresset av att värna en fri debatt och allmän upplysning i Sverige. En ansökan ska inte bifallas om den begärda åtgärden framstår som oförenlig med detta intresse.

Som ett exempel kan här nämnas situationen att självständigheten hos olika myndigheter inom rättsväsendet i den begärande staten har börjat ifrågasättas som en följd av politiska signaler från en nytillträdd regering. Ett annat exempel kan röra en stat som vid upprepade tillfällen vänder sig till bl.a. Sverige med begäran om rättsligt bistånd för ingripanden mot yttranden som är kritiska mot den begärande statens ledare och politik. Den senare situationen kan bli särskilt relevant för svenska förhållanden om det här bor många människor med rötter i den begärande staten och som kan tänkas vilja yttra sig i medier som ges ut i det gamla hemlandet.

Bestämmelsen innebär att det bl.a. i dessa fall finns utrymme att göra en allmän bedömning av om det skadar intresset att värna en

fri debatt och allmän upplysning i Sverige om rättsligt bistånd beviljas. Om den bedömningen görs kan ansökan avslås, även om de formella kraven för att bevilja bistånd i och för sig är uppfyllda. Vid prövningen ska den s.k. instruktionen i 1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL kunna beaktas, bl.a. genom att det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga intresset ges företräde i tveksamma fall (se Hirschfeldt, *Två portalstadganden i tryckfrihetsförordningen – hur skapades de?*, *Festskrift till Hans Ragnemalm*, 2005).

Närmare om svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området

Det finns inga tydliga uttalanden om vad som är svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Vi har funnit skäl att bl.a. utgå från Högsta domstolens resonemang i NJA 1998 s. 817 där domstolen framhöll principen om meddelarfrihet som ”grundläggande i den svenska konstitutionen”. Uttalandet gjordes i ett verkställighetsärende och domstolen ansåg att meddelarfriheten under vissa förutsättningar kunde utgöra svensk *ordre public*. Enligt vår bedömning kan det inte finnas någon tveksamhet om att meddelarfriheten är en svensk allmän rättsprincip i den mening som blir aktuell i det här sammanhanget.

Om en utgångspunkt är att meddelarfriheten tillhör svenska allmänna rättsprinciper, kan det diskuteras hur den särskilda ansvarsordningen i TF och YGL ska betraktas i övrigt. Det kan noteras att enligt svensk rätt ges t.ex. enskilda journalister eller medverkande i tv-program (med undantag för en del direktsändningar) samma ställning som en meddelare i straff- och skadeståndsrättsligt avseende. Detta synsätt talar för att det vid internationellt rättsligt bistånd inte bör accepteras att t.ex. enskilda redaktionsmedlemmar utan inflytande över det slutliga publiceringsbeslutet ska hållas straffrättsligt ansvariga. Om en ansökan grundar sig på ett ingripande mot en sådan aktör bör den anses stå i strid med svenska allmänna rättsprinciper.

Frågan är då om svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området innebär att det ingripande som ligger till grund för den utländska ansökan måste riktas mot personer inom en specifik personkrets. Redan konstaterandet att sådana åtgärder inte får vidtas mot meddelare samt enskilda skribenter och

personer som medverkar på liknande sätt medför att gruppen med personer som kan ansvara snävas in betydligt. I första hand är det den person som har utövat den redaktionella beslutanderätten över innehållet som ska ansvara, nämligen utgivaren. När det gäller böcker ansvarar författaren.

Det nu sagda bör enligt kommittén anses ge uttryck för svenska allmänna rättsprinciper på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Dessa skulle då kunna sammanfattas som att det alltid i första hand är den som har bestämt innehållet i ett massmedium som ansvarar och att det som huvudregel inte kan bli fråga om medverkansansvar för meddelare, skribenter eller andra som har bidragit till innehållet på liknande sätt. Principen om ensamansvar ska gälla.

Om det av något skäl inte går att rikta ett ingripande mot en person med ett sådant inflytande över innehållet, bör frågan om övergång av ansvaret till någon annan (t.ex. företrädare för ett medieföretag eller tryckaren) i första hand bedömas med utgångspunkt i de principer som kommer till uttryck i ”ansvarskedjan” i grundlagarna. Det skulle således som regel innebära att den som har skyldighet att utse en ansvarig person får träda in som ansvarig om detta inte har skett (jfr ”ägaren” för periodiska skrifter enligt 8 kap. 2 § TF och ”den som bedriver sändningsverksamheten” enligt 6 kap. 2 § YGL i fråga om sändningar).

Det finns även andra grundläggande aspekter på skyddet för tryck- och yttrandefriheten som behöver lyftas fram. Här kan framhållas att ett centralt inslag i svensk tryck- och yttrandefrihetsreglering är att endast vissa brott kan föranleda ingripanden genom straff eller skadestånd. Det synsättet bör inte överges och det finns således skäl att räkna ett krav på dubbel straffbarhet som en svensk allmän rättsprincip på detta område. Internationellt rättsligt bistånd skulle då enbart kunna lämnas om den gärning som framställningen avser motsvarar ett brott enligt svenska regler på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området. Detta gäller nuvarande 7 kap. 3–5 §§ och 13 kap. 6 § TF och motsvarande bestämmelser i YGL. Det samma gäller för brott i lagar som avses i de s.k. delegationsbestämmelserna i 1 kap. 8 och 9 §§ (jfr 1 kap. 12 § första stycket YGL).

Det kan antas att kravet på dubbel straffbarhet får särskild betydelse när det gäller meddelare. En ansökan från en utländsk myndighet riktad mot en meddelare kan enbart bifallas om den rör en gärning som är straffbelagd för meddelaren här. Som har påpekats

ovan innebär principen om meddelarfrihet att möjligheterna enligt svensk rätt att ingripa mot en uppgiftslämnare är högst begränsade.

En viktig undantagssituation där ett ingripande mot meddelaren kan vara möjligt avser brott mot tystnadsplikt i vissa fall. Detta gäller dock endast för tystnadsplikter som är särskilt utpekade i lag (s.k. kvalificerad tystnadsplikt), se 7 kap. 3 § första stycket 3 TF och 5 kap. 3 § första stycket 3 YGL. Som ett exempel på en sådan kvalificerad tystnadsplikt kan nämnas bestämmelsen i 25 kap. 18 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som avser sekretess inom hälso- och sjukvården för en uppgift om enskilds hälso-tillstånd. En förutsättning för att kravet på dubbel straffbarhet ska vara uppfyllt är att den uppgift som avses i ansökan om rättsligt bistånd skulle ha omfattats av reglerna om s.k. kvalificerad sekretess enligt svensk rätt om den svenska offentlighets- och sekretess-regleringen hade varit tillämplig.

Kravet på dubbel straffbarhet innebär dessutom att rättsligt bistånd som grundar sig på ett straff- eller skadeståndsrättsligt ingripande som är i strid med TF:s eller YGL:s regler om förbud mot censur eller mot andra hindrande åtgärder inte kan godtas. Det framstår t.ex. som helt uteslutet att svenska myndigheter skulle medverka till att hindra en tänkt publicering. En åtgärd av det slaget skulle vara i strid med svenska allmänna rättsprinciper. Ett liknande synsätt bör gälla om en ansökan berör etableringsfriheten enligt TF och YGL. Det skulle t.ex. inte vara möjligt att inom grundlagarnas tillämpningsområden lämna bistånd i ett ärende som innefattar ett ingripande mot någon för att denne har överträtt ett förbud mot att bedriva publicistisk verksamhet.

I det här sammanhanget bör påpekas att bestämmelserna om grundlagarnas geografiska tillämpningsområde kan innebära att TF och YGL inte blir tillämpliga i frågor som rör ansvar för själva publiceringen. Det kan t.ex. gälla en utländsk tidskrift som inte ges ut i Sverige men där ett meddelande för publicering har lämnats av en person som befinner sig här. I den situationen blir den nu aktuella bestämmelsen i TF eller YGL inte tillämplig när det gäller ingripanden med anledning av själva publiceringen. Däremot omfattas meddelaren av den något begränsade meddelarfrihet som följer av nuvarande 13 kap. 6 § TF om s.k. korrespondentskydd (jfr 10 kap. 1 och 2 §§ YGL). En ansökan om bistånd riktad mot meddelaren får således prövas med tillämpning av den föreslagna be-

stämelsen. Eftersom meddelarfriheten är begränsad i dessa situationer kan det antas att kravet på dubbel straffbarhet i färre fall lägger hinder i vägen för att bevilja rättsligt bistånd.

Det förhållandet att en gärning är preskriberad enligt svensk rätt utgör normalt inte en självständig grund enligt lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål för att avslå en begäran om internationellt rättsligt bistånd. Däremot kan detta vara en omständighet att väga in vid den allmänna prövning av en ansökan som kan ske enligt 2 kap. 14 § andra stycket lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål (se prop. 1999/2000:61 s. 144).

Preskriptionsfrågan ter sig dock annorlunda på TF:s och YGL:s områden. Korta tider för åtalspreskription avseende tryck- och yttrandefrihetsbrott är särskiljande för det svenska grundlags-systemet och får anses vara en viktig komponent i skyddet för tryck- och yttrandefriheten. Enligt vår mening kan det samtidigt inte hävdas att de korta preskriptionstiderna i alla lägen ska betraktas som en allmän svensk rättsprincip. Ett sådant synsätt skulle kunna innebära att det, trots de förändringar som nu föreslås, i praktiken inte skulle bli möjligt att lämna rättsligt bistånd.

Det bör i stället finnas möjlighet att med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet pröva om rättsligt bistånd ska kunna lämnas trots att en gärning är preskriberad enligt grundlagarna. Även i den här frågan kan det vara relevant att ta hänsyn till om det skadar intresset att värna en fri debatt och allmän upplysning i Sverige om rättsligt bistånd beviljas. Om en ansökan om rättsligt bistånd avser en publicering som främst vänder sig till allmänheten här i Sverige eller ett uppgiftslämnande inför en sådan publicering, bör de preskriptionsfrister som följer av TF och YGL vara utgångspunkten för bedömningen. I annat fall riskerar en begäran om bistånd att bli ett sätt att kringgå den svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen.

Hanteringen av en ansökan om internationellt rättsligt bistånd förutsätter vissa handläggningstider hos de myndigheter som är inblandade i ett ärende, t.ex. Justitiedepartementet och Justitiekanslern (se vidare avsnitt 15.2.3). Handläggningstiden av en ansökan om bistånd hos svenska myndigheter bör dock som regel inte vägas in när preskriptionsfrågan bedöms. Det ska således normalt inte minska möjligheterna att bevilja bistånd om behandlingen av en ansökan drar ut på tiden.

Enligt vår bedömning måste det emellertid i alla situationer finnas en bortre gräns för hur sent en begäran om bistånd får framföras, dvs. även när en publicering eller ett uppgiftslämnande endast har begränsade beröringspunkter med Sverige. En utgångspunkt vid den bedömningen kan vara att en tidsåtgång som påtagligt överstiger en tid som motsvarar den aktuella preskriptionstiden i TF eller YGL tillsammans med myndigheternas rimliga handläggningstider av en ansökan inte ska kunna godtas när en begäran om bistånd prövas.

En central aspekt i sammanhanget rör den processordning som gäller i det land som begär rättsligt bistånd. Den svenska regleringen med specialåklagare (Justitiekanslern) och särskilda rättegångsregler med juryprövning kan inte vara utgångspunkt för prövningen. Då vore det sannolikt inte möjligt att kunna lämna rättsligt bistånd över huvud taget. Ett mer närliggande synsätt är att den utländska processordningen minst ska uppfylla de krav som följer av Europakonventionen (se Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i SOU 2004:114 s. 334).

För tydlighetens skull kan nämnas att en ansökan om rättsligt bistånd i många fall inte torde avse åtgärder riktade direkt mot den som ansvarar straff- eller skadeståndsrättsligt. Den efterfrågade åtgärden kan i stället t.ex. avse att förhör ska hållas med ett vittne som antas ha vetskap om vem som fattat ett publiceringsbeslut. Vid prövning av en sådan ansökan får svenska myndigheter bedöma om åtgärden begärs inom ramen för ett ingripande i utlandet som är förenligt med svenska allmänna rättsprinciper enligt de kriterier som nu anförts.

15.2.3 Vissa bestämmelser om handläggningen införs i lag

Vårt förslag: Det införs ett krav på att Justitiekanslern ska ges tillfälle att yttra sig innan internationellt rättsligt bistånd beviljas i frågor som rör ansvar för brott. Vidare införs det en bestämmelse som innebär att det gällande kravet på regeringens medgivande för åtal för vissa brott blir tillämpligt även vid internationellt rättsligt bistånd.

Handläggningen av frågor om internationellt rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden är tänkt att ske enligt den lagstiftning som redan tillämpas utanför grundlagarna. Ett antal olika lagar kan bli aktuella.

På det straffrättsliga området är lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål det viktigaste regelverket. En ansökan om internationell rättslig hjälp i brottmål lämnas enligt den lagen till Justitiedepartementet och departementet lämnar som huvudregel över ansökan till Åklagarmyndigheten eller till behörig domstol. En ansökan från en EU-medlemsstat (eller från Island, Norge eller Schweiz) får dock göras direkt hos behörig åklagare eller domstol. Huvudregeln enligt lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål är att beslut om avslag fattas av regeringen medan det är den aktuella åklagaren eller domstolen som bifaller en ansökan. Om en åklagare eller en domstol finner att en ansökan bör avslås, ska ärendet överlämnas till regeringen. Justitieministern får i uppenbara fall avslå en ansökan direkt, dvs. utan att lämna över ansökan till åklagare eller domstol.

Bland annan lagstiftning på det straffrättsliga området kan nämnas lagen (1957:668) om utlämning för brott. Enligt denna är regeringen beslutsfattare samtidigt som Åklagarmyndigheten och Högsta domstolen har uppgifter under förfarandet i olika avseenden.

Vidare finns det skäl att beröra lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen. Enligt denna lag är Kriminalvården i första hand beslutsfattare med överklagandemöjlighet till allmän domstol. Åklagarmyndigheten kan i vissa avseenden agera under förfarandet, bl.a. i frågor som rör bestämmande av ny påföljd i speciella fall och användning av tvångsmedel.

Det får anses att Justitiekanslerns funktion som ensam åklagare enligt TF och YGL också innebär att Justitiekanslern får åklagarens roll vid tillämpning av sådan lagstiftning som nu nämnts, dvs. om frågan rör rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området.

Det framstår som angeläget att Justitiekanslerns bedömning alltid är en del av underlaget innan rättsligt bistånd lämnas på TF:s och YGL:s område eftersom bedömningen inbegriper de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. Under sådana förhållanden blir Justitiekanslerns betydelse som expertmyndighet med överblick över rättsutvecklingen av särskild betydelse. Det bör

därför införs ett allmänt krav som innebär att en ansökan som rör internationellt rättsligt bistånd med anledning av ansvar för brott inte beviljas innan Justitiekanslern har beretts tillfälle att yttra sig.

Ett liknande krav att höra Justitiekanslern eller någon annan myndighet framstår inte som nödvändigt i fråga om ansökningar som rör åtgärder inom ramen för rättegångar i tvistemål eller i frågor som avser verkställighet av skadeståndsdomar på TF:s och YGL:s områden.

Enligt bestämmelsen i 9 kap. 2 § TF får det i lag föreskrivas att regeringens medgivande krävs för allmänt åtal för tryckfrihetsbrott. När det gäller yttrandefrihetsbrott finns motsvarande regel i 7 kap. 1 § YGL (som innehåller en hänvisning till 9 kap. 2 § TF). Krav på regeringens medgivande gäller för närvarande i fråga om vissa brott mot rikets säkerhet och allmän ordning (bl.a. spioneri och uppvigling), se 6 kap. 1 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen). Enligt vår uppfattning finns det skäl att låta kravet på regeringens medgivande gälla även vid internationellt rättsligt bistånd.

Dessa bestämmelser bör införas i tillämpningslagen.

VI

ANDRA
YTTRANDEFRIHETSÄTTSLIGA
FRÅGOR

16 Produktinformation och neutrala tobaksförpackningar

16.1 Bakgrund

16.1.1 Inledning

Grundlagarna och krav på produktinformation

En konsekvens av att tillämpningsområdet för tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) bestäms med utgångspunkt i den kommunikationsteknik som används kan bli att grundlagsfrågor aktualiseras i sammanhang som inte har en typisk tryck- och yttrandefrihetsrättslig prägel. Ett sådant område rör varningstexter, innehållsdeklarationer och annan produktinformation på och i förpackningar (bl.a. cigarettpaket eller ”bipacksedlar” till läkemedel). Information av det slaget kan t.ex. vara tryckt och därmed omfattas av TF eller ingå i en teknisk upptagning och skyddas enligt YGL. Samtidigt har lagstiftaren, inte minst på EU-nivå, ansett det nödvändigt att reglera utformningen av den här typen av texter. Dessa åtgärder syftar i de flesta fall till att skydda folkhälsan men även andra ändamål förekommer, t.ex. miljö- eller konsumentskydd.

De konflikter som önskemål om en sådan reglering medfört har hittills kunnat hanteras genom olika undantag från grundlagarnas tillämpningsområden. Undantagen har gjort det möjligt att i lag införa den typen av krav på t.ex. produktinformation som berörs ovan. I vissa fall har undantag ansetts kunna tolkas in i regleringen med utgångspunkt i vad som är ändamålet med TF och YGL. Det förekommer dock även uttryckliga undantagsbestämmelser i respektive grundlag (se bl.a. 1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL).

Samarbetet inom EU innebär att det ställs allt tydligare krav på att olika varor ska förses med produktinformation i form av text

och ibland bild. Detta gäller särskilt på tobaksområdet där EU:s tobaksproduktdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG) innebär omfattande krav på att sådan information införs på tobaksförpackningar. Informationen ska enligt direktivet täcka en betydligt större andel av förpackningarnas yta än vad som följer av den tidigare regleringen.

Mot denna bakgrund har frågan väckts om TF och YGL behöver anpassas till utvecklingen så att de berörda undantagen tydligt framgår av lagtexten och eventuellt utvidgas i olika avseenden. En närliggande frågeställning på tobaksområdet är i vilken utsträckning grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefrihetsrätten lägger hinder i vägen för krav på en standardiserad utformning av t.ex. cigarettförpackningar och hur detta i sådana fall skulle kunna åtgärdas.

Reklam och annan marknadsföring

De nu berörda frågorna om räckvidden hos TF och YGL har en kommersiell koppling genom att de som regel innebär skyldigheter för enskilda näringsidkare.

Reklam och annan kommersiell marknadsföring förekommer ofta i tryckta skrifter, vilket innebär att sådan marknadsföring i princip omfattas av TF:s regler. Det har dock bedömts falla utanför TF:s syfte att skydda en näringsidkares ekonomiska intressen. Därför anses exempelvis reklam under vissa förutsättningar ligga utanför det materiella tillämpningsområdet.

Enligt praxis gäller detta undantag framställningar som är av utpräglat kommersiell natur, dvs. sådana som vidtagits i kommersiell verksamhet och i kommersiellt syfte samt har rent kommersiella förhållanden till föremål (se Högsta domstolen i bl.a. NJA 1975 s. 589 och 1999 s. 749).

En konkret innebörd av undantaget är att TF inte hindrar att marknadsföring kan bedömas och bli föremål för åtgärder enligt marknadsföringslagen (2008:486). Däremot har det ansetts tveksamt om det går att förena TF:s bestämmelser med generella förbud mot kommersiell reklam för vissa varor, generella förbud mot

kommersiell reklam i vissa slags tryckta skrifter eller begränsningar av reklamens volym (jfr prop. 2007/08:115 s. 58).

För att undanröja sådana tveksamheter finns det särskilda undantag i 1 kap. 9 § TF. I denna bestämmelse anges bl.a. att kommersiella annonser kan förbjudas genom lag i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror (punkt 1 och 2). Vidare anges att kommersiella annonser kan förbjudas genom lag om förbudet har meddelats till skydd för hälsa eller miljö enligt förpliktelse som följer av anslutning till Europeiska gemenskaperna (punkt 3). Bestämmelsen ger alltså möjligheter att genom lag förbjuda kommersiella annonser om förbudet syftar till att skydda människors hälsa enligt föreskrifter i t.ex. ett EU-direktiv.

Bestämmelsen i TF tillämpas även på YGL:s område (se 1 kap. 12 § YGL). När det gäller radioprogram har dock det uttryckliga undantaget för reklam gjorts något vidare. Detta ger större möjligheter att i lag meddela föreskrifter om kommersiell reklam och s.k. sponsring.

De nämnda bestämmelserna i 1 kap. 9 § 1–3 TF avser dock inte endast totalförbud mot vissa annonser utan ger även möjlighet att t.ex. ställa upp villkor för annonseringen eller andra begränsningar som är mindre långtgående än ett fullständigt förbud (se prop. 1973:123 s. 47).

Det bör noteras att begreppet ”kommersiell annons” som används i bestämmelsen är snävare än begreppet ”marknadsföring”, vilket förekommer i andra delar av lagstiftningen. Innebörden är att inte all marknadsföring omfattas av de skrivna undantagen i punkt 1–3. Marknadsföring som hamnar utanför dessa skrivna undantag kan dock undantas efter en tolkning av syftet med TF och YGL, t.ex. på det sätt som gäller för många av de frågor som behandlas i marknadsföringslagen.

16.1.2 Tidigare lagstiftningsärenden

I flera tidigare lagstiftningsärenden har det varit aktuellt att göra undantag från TF och YGL för produktinformation. Frågan har aktualiserats i ett antal ärenden som rört information på tobaksförpackningar. Problemställningen har dock även behandlats i ärenden om bl.a. reklam för kemiska produkter (prop. 2002/03:37), alko-

hollagstiftning (prop. 2003/04:161), läkemedelsinformation (prop. 2005/06:70), leksakers säkerhet (prop. 2010/11:65) och marknadsföring av modersmjölksersättning (prop. 2013/14:17).

Varningstext på tobaksförpackningar

Här nedan redogörs för vissa lagstiftningsärenden som har rört tobak och som kan anses särskilt betydelsefulla för de aktuella frågeställningarna. Liknande resonemang och slutsatser har varit aktuella i andra ärenden, inklusive de som rört andra frågor än tobaksförpackningar.

Som har nämnts ovan utgör tobaksförpackningar normalt sett tryckta skrifter enligt TF. Lagstiftning som ställer krav på utformningen av förpackningar kan därför komma i konflikt med den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principen om förbud mot hindrande åtgärder. I tidigare lagstiftningsärenden har en särskild fråga varit om trycket på tobaksförpackningar är att bedöma som kommersiella annonser och därmed faller in under undantaget i 1 kap. 9 § 1 TF. I och med 1975 års lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror infördes för första gången en bestämmelse om skyldighet att förse tobaksvaror med varningstext. Bestämmelsen ansågs inte strida mot TF. I förarbetena angavs bl.a. följande (prop. 1975/76:49 s. 12 f.).

De föreslagna reglerna har till syfte att få fram uppgifter som är av betydelse för människors liv och hälsa. Föreskrifterna innebär i sak att statsmakterna ställer upp villkor för hur förpackningstryck i vissa avseenden ska vara utformat när det gäller tobak. I denna bemärkelse synes reglerna vara väl förenliga med grunderna för den bestämmelse i 1 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen som avser förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av bl.a. tobaksvaror. Regler av nu föreslagen art förekommer även som förut nämnts i annan lagstiftning, t.ex. livsmedelslagen.

Liknande frågeställningar aktualiserades vid införlivandet av EU:s s.k. märkningsdirektiv om tobaksvaror och de förändringar i tobakslagen (1993:581) som då genomfördes (prop. 2001/02:162).

Direktivet och regeringens lagförslag innebär bl.a. att ett antal s.k. allmänna och kompletterande varningstexter skulle förekomma på t.ex. cigarettpaketen. Den allmänna varningstexten skulle täcka minst 30 procent av utsidan av den yta på tobaksvarans styckförpack-

ning på vilken den trycktes. På motsvarande sätt skulle den kompletterande varningstexten täcka minst 40 procent av den yta där den trycktes.

Innehållet i de aktuella varningstexterna är illustrativa i sammanhanget och har betydelse för förståelsen av Lagrådets yttrande över förslaget (se nedan). Varningstexterna återges i deras helhet.

Allmänna varningstexter

1. ”Rökning dödar/Rökning kan döda.” eller
2. ”Rökning skadar allvarligt dig själv och personer i din omgivning.”

Kompletterande varningstexter

1. Rökare dör i förtid.
2. Rökning ger förträngningar i blodkärlen och orsakar hjärtinfarkt och stroke.
3. Rökning orsakar dödlig lungcancer.
4. Rökning under graviditeten skadar ditt barn.
5. Skydda barnen, låt dem inte andas in din tobaksrök.
6. Din läkare eller ditt apotek kan hjälpa dig att sluta röka.
7. Rökning är mycket beroendeframkallande, börja inte röka.
8. Om du slutar röka löper du mindre risk att få dödliga hjärt- och lungsjukdomar.
9. Rökning kan leda till en långsam och smärtsam död.
10. Sök hjälp för att sluta röka: (telefonnummer/postadress/Internetadress/fråga din läkare/på apotek).
11. Rökning kan försämra blodflödet och orsakar impotens.
12. Rökning får din hy att åldras.
13. Rökning kan skada sperman och minskar fruktsamheten.
14. Rök innehåller bensen, nitrosaminer, formaldehyd och cyanväte.

I Lagrådets yttrande över förslaget framhölls särskilt frågan om varningstexternas förenlighet med TF. Lagrådet anförde följande om den bestämmelse i lagförslaget där innehållet i varningstexterna behandlades.

I paragrafen åläggs skyldighet att förse förpackningar till tobaksvaror med vissa texter, f.n. varningstexter och innehållsdeklaration. En förpackning som är försedd med sådana tryckta texter är att betrakta som tryckt skrift enligt tryckfrihetsförordningen (TF). Vad som nu kan aktualisera lagrummets förenlighet med TF är dels de tillägg som föreslås i remissen, dels föreskrifterna i märkningsdirektivet om innehållet i varningstexten. Frågan är inte berörd i remissen.

Paragrafen har med endast mindre ändringar förts över till 1993 års tobakslag från 1975 års lag om varningstext och innehållsdeklaration på tobaksvaror. I propositionen till denna lagstiftning (prop. 1975/76:49 s 22) sägs att varningstexten måste ges ett konkret innehåll med upplysningar om vilka risker bruket medför och att det således skall vara fråga om en saklig information som bygger på resultaten av forskningen på området.

En bestämmelse som påbjuder att en skrift skall ha ett visst innehåll torde i princip komma i konflikt med TF, närmare bestämt med förbudet i 1 kap. 2 § andra stycket mot hindrande åtgärder. Ett visst utrymme lär dock finnas för ålägganden i vanlig lag att förse en skrift med texter av det slag som det nu är fråga om. TF:s tillämpningsområde bestäms nämligen ytterst av dess syfte att värna det fria ordet, och det finns regleringar som träffar tryckt skrift som därför kan sägas ligga utanför ramen för TF:s skydd. Det gäller inte minst ingripanden i fråga om framställningar på det kommersiella området. Var gränsen går är i detta fall osäkert. För att ett påbud om text med visst innehåll skall kunna tolereras från tryckfrihetsrättslig synpunkt bör, i anslutning till det nyss återgivna motivuttalandet, krävas att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär.

Från nu angivna utgångspunkter har Lagrådet i och för sig inte något att erinra mot de tillägg i fråga om illustrationer, rökavvänjning och uppgifter för att säkerställa tobaksvarans identitet som föreslås i 9 §. Det är emellertid att märka att denna är en bemyndiganderegler och att direktivets närmare genomförande kommer att göras i författningar på lägre nivå. Lagrådet vill allvarligt ifrågasätta om de i artikel 5 med bilaga upptagna allmänna och kompletterande varningstexterna genomgående har den sakliga inriktning som enligt ovan krävs för att inte gränsen till TF:s skyddsområde skall överskridas. Så t.ex. är ett par av de kompletterande varningstexterna formulerade i imperativ form. Det är också tveksamt om inte kraven på texter blir så omfattande att de alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningar med egen text. Vad som nu har sagts måste beaktas under det fortsatta normgivningsarbetet. Att detta arbete syftar till att genomföra ett EG-direktiv rubbar inte läget.

De föreslagna förändringarna i tobakslagen godtogs av riksdagen, (se bet. 2001/02:SoU20). I ett yttrande tillstyrkte konstitutionsutskottet ändringarna men angav att frågan om förenligheten med TF berodde på hur föreskrifterna utformades och därigenom vilket innehåll texterna, illustrationerna och uppgifterna kunde få (bet. 2001/02:KU3y).

EU:s tobaksprodukt direktiv från 2014

Våren 2014 antogs EU:s tobaksprodukt direktiv som bl.a. innebär att varningarna på cigarettpaket ska omfatta 65 procent av både framsidan och baksidan. Enligt det nya direktivet ska varningar utgöra s.k. kombinerade hälsovarningar med varningstexter, ett motsvarande färgfoto och rökavvänjningsinformation (såsom telefonnummer, e-postadresser eller adresser till stödprogram för personer som vill sluta röka). Varningstexterna liknar i stora drag de som föreskrevs enligt 2001 års direktiv. Bilderna är genomgående av en avskräckande karaktär och motiven avser i första hand olika fysiska effekter som rökning kan få. På några av bilderna behandlas dock andra typer av konsekvenser, t.ex. sorg hos familjemedlemmar som har mist en anhörig.

Tobaksdirektivsutredningen tillsattes av regeringen i juli 2014 och gavs i uppdrag att bl.a. lämna förslag på hur tobaksprodukt direktivet skulle genomföras i den nationella lagstiftningen. I uppdraget ingick att analysera hur direktivet förhåller sig till TF och YGL. I delbetänkandet *Mer gemensamma tobaksregler* (SOU 2015:6) kom utredningen fram till att bestämmelserna i TF och YGL inte hindrar att direktivets regler om hälsovarningar och s.k. kombinerade hälsovarningar genomförs. Slutsatsen gällde även om det beaktades att direktivet innebar att ytan för varningstexterna på pake ten ökade i storlek jämfört med den nuvarande regleringen. Det finns skäl att särskilt beröra vad Tobaksdirektivsutredningen anförde i fråga om de kombinerade hälsovarningarna (a. bet. s. 78).

En förändring i förhållande till tidigare reglering är att de kombinerade hälsovarningarna innehåller både text och bild. Bildbiblioteket som presenterats i den tilläggsakt som nu är föremål för beredning är alltså nytt i förhållande till vad som finns i dag. En bakomliggande anledning till införandet av bilder och text i kombination får anses vara en önskan att tydligare lyfta fram den sakliga textinformation som redan

nu redovisas på tobaksförpackningar genom en bild som förstärker budskapet. Texten och bilden i varningarna måste alltså ses i ett sammanhang och det framgår också av hur de kombinerade hälsovarningarna ska utformas att det inte ska förekomma att bilder redovisas utan koppling till en specifik varningstext. Även om bilderna har den effekten att det sakliga textbudskapet förstärks genom bilden, kvarstår det grundläggande, sakliga budskapet i texten. Att texten förstärks med en bild gör med andra ord inte att informationen blir osaklig. Innehållet i de kombinerade hälsovarningarna får därför enligt utredningens uppfattning anses uppfylla de krav på saklighet som ställs upp i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Det har nu fattats beslut om att genomföra tobaksproduktdirektivet i enlighet med utredningsförslaget (prop. 2015/16:82, bet. 2015/16:SoU10 och rskr. 2015/16:188).

16.1.3 Yttrandefrihetskommitténs förslag

Under Yttrandefrihetskommitténs arbete väcktes frågan om att i TF och YGL skriva in de undantag från det materiella tillämpningsområdet som ansågs komma till uttryck i Lagrådets yttrande i samband med 2002 års ändringar i tobakslagen (prop. 2001/02:162). Detta bedömdes vara ett sätt att göra grundlagarna lättare att tillämpa. Kommitténs slutsats blev att nya s.k. delegationsbestämmelser borde införas i TF och YGL i fråga om krav på att införa och på visst sätt utforma varningstexter, innehållsdeklarationer och annan liknande produktinformation, se slutbetänkandet *En översyn av tryck- och yttrandefriheten* (SOU 2012:55 Del 1 s. 407 f.). Bestämmelsen skulle gälla under förutsättning att informationen inte var av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Grundlagarna skulle således inte utgöra något hinder mot att i lag meddela bestämmelser om produktinformation.

Den föreslagna bestämmelsen i TF placerades som en ny punkt i den uppräkningslista som finns i nuvarande 1 kap. 9 §. Bestämmelsen hade följande lydelse.

Utan hinder av denna grundlag gäller om följande frågor vad som sägs i lag:

6. krav att införa och på visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation om informationen inte är av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär;

Enligt förslaget skulle motsvarande bestämmelse införas i en ny paragraf i 1 kap. YGL.

Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Ett antal instanser instämde i att det fanns skäl att införa en uttrycklig bestämmelse. I flera yttranden framfördes att en förutsättning för att bestämmelsen skulle kunna godtas var att den inte omfattade information av (uttryckligen) åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Bland de remissinstanser som avstyrkte införandet framfördes åsikten att en skriven bestämmelse riskerade att göra undantaget större än vad som följer av praxis. Det förekom även kritik på mer principiella grunder mot synsättet att vid en grundlagsöversyn hämta ledning från ett lagrådsyttrande i ett lagstiftningsärende.

När det gällde utformningen av bestämmelsen framfördes flera olika typer av synpunkter. Det framfördes att genomgången av frågeställningen borde ha tagit mer sikte på s.k. blandade meddelanden, dvs. meddelanden med både kommersiella och opinionsbildande inslag. En instans, Statens folkhälsoinstitut, avstyrkte förslaget på den grunden att undantaget borde ha gjorts mer långtgående. Institutet hävdade att det av bl.a. folkhälsoskyddsskäl fanns behov av att kunna påbjuda publicering av en text med indirekt åsiktspåverkande budskap som är vetenskapligt grundat. Livsmedelsverket framhöll att det var orealistiskt att tro att bestämmelser som står i strid med TF och YGL inte kommer att antas av EU i framtiden.

16.1.4 Frågan om neutrala cigarettförpackningar

Som har berörts ovan innebär EU:s tobaksproduktdirektiv från 2014 att det införs olika bestämmelser på unionsnivå om tobaksvaror, bl.a. vissa krav på förpackningarnas utformning. Enligt direktivet har medlemsstaterna i vissa fall rätt att behålla eller införa ytterligare krav när det gäller standardisering av förpackningar av tobaksvaror

om detta är motiverat av folkhälsoskäl (artikel 24.2). Sådana åtgärder ska vara proportionerliga och får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller medföra en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Åtgärderna ska anmälas till kommissionen. Irland och Storbritannien har gjort sådana anmälningar i fråga om lagförslag rörande s.k. neutrala tobaksförpackningar.

Frågan om neutrala tobaksförpackningar har nu aktualiserats även i Sverige. I tilläggsdirektiv till Tobaksdirektivsutredningen gavs utredningen i uppdrag att bl.a. utreda möjligheten att införa krav på neutrala tobaksförpackningar (dir. 2015:16). Med neutrala tobaksförpackningar avses enligt dessa utredningsdirektiv dekorfria paket som alla har samma neutrala färg, oavsett märke och där märket skrivs med ett neutralt typsnitt.

Enligt tilläggsdirektiven hade Tobaksdirektivsutredningen i uppdrag att bl.a. bedöma om det finns skäl att införa krav på neutrala tobaksförpackningar i Sverige och hur ett sådant krav förhåller sig till grundlagarna, varumärkesrätten och egendomsskyddet. Det ingick även att analysera hur krav på neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden, särskilt avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (Trips-avtalet) och WTO:s avtal om *Technical Barriers to Trade* (TBT).

Det ingick däremot inte i uppdraget att lämna förslag till grundlagsändringar. Om utredningen bedömde att det fanns skäl att införa neutrala tobaksförpackningar men samtidigt gjorde bedömningen att ett sådant förslag kom i konflikt med grundlag, skulle detta anmälas till regeringen. En sådan anmälan har gjorts och där efter föranlett tilläggsdirektiv till oss (se *bilaga 2*).

Tobaksdirektivsutredningen överlämnade den 1 mars 2016 slutbetänkandet *En översyn av tobakslagen – Nya steg mot ett minskat tobaksbruk* (SOU 2016:14). Betänkandet innehåller en omfattande genomgång av frågan om neutrala tobaksförpackningar (s. 319–380).

Av genomgången framgår att Australien är det enda land som hittills har infört ett krav på neutrala tobaksförpackningar. Enligt betänkandet innebär australisk rätt i huvudsak att hälsovarningarna ska täcka 75 procent av framsidan och 90 procent av baksidan på förpackningarna. I lagstiftningen anges det i detalj hur en tobaksförpackning ska se ut för att få säljas i Australien. Tobaksförpackningars fysiska utformning, material och färger regleras, liksom förpackningars insida och omslag. Förpackningarnas utsida ska som

utgångspunkt ha en viss färg ("Pantone 448 C"). Detta är en mörkbrun färg som är utvald för att, enligt vad som anges i betänkandet, ge ett oattraktivt intryck. Varumärken eller andra märken får endast finnas på förpackningen om detta uttryckligen är tillåtet enligt lagstiftningen. Det anses tillåtet att i ett standardiserat typsnitt skriva företagsnamn, varumärkesnamn och varumärkesvariant. Ingenting som inte är tobak får läggas i förpackningen. Förpackningen får inte ge ifrån sig något ljud eller någon lukt som kan fungera som marknadsföring av produkten.

Dessa åtgärder har prövats och godtagits av Australiens högsta domstol. Frågan om Australiens åtgärd att införa neutrala tobaksförpackningar är förenlig med befintliga handelsavtal och immaterialrättslig reglering har också väckts inom ramen för Världshandelsorganisationens (WTO) tvistlösningsystem.

Även i Irland, Storbritannien och Frankrike har det fattats beslut om att i viss utsträckning införa neutrala tobaksförpackningar. Den lagstiftningen har dock inte trätt i kraft.

Enligt Tobaksdirektivutredningen finns det skäl att även i Sverige införa krav på neutrala tobaksförpackningar. Utredningens bedömning är att ett krav på neutrala tobaksförpackningar kan anses förenligt med Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, varumärkesrätten, mönsterrätten, WTO-rätten, EU-rätten och regeringsformen. Utredningen bedömde dock att ett sådant krav inte skulle vara förenligt med TF:s nuvarande bestämmelser. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar kunde följaktligen införas endast om det i den grundlagen införs ett undantag som möjliggör ett sådant krav. I frågan om förenligheten med TF anförde utredningen följande.

Förhållandet till TF

Tobaksförpackningar är att bedöma som tryckta skrifter enligt TF och omfattas därför av denna grundlags skydd, se avsnitt 3.2.5. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle kunna vara att bedöma som en hindrande åtgärd enligt 1 kap. 2 § andra stycket TF. Bestämmelsen om hindrande åtgärder avser dock endast åtgärder som grundar sig på skriftens innehåll.

Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle kunna sägas grunda sig på förpackningens innehåll (tobak) och inte själva skriftens innehåll (trycket utanpå förpackningen). Samtidigt innebär ett krav på neutrala förpackningar en i det närmaste fullständig reglering av tobaksförpackningen och ett förbud mot att förpackningen har något annat innehåll än det som uttryckligen är tillåtet. Detta innebär att ett sådant krav

måste anses vara direkt riktat mot skriftens innehåll. Bestämmelsen om förbud mot hindrande åtgärder är emellertid inte undantagslös. Som nämnts tidigare har tryckfriheten, såsom den garanteras av TF, till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, vilket innebär att det är möjligt att i allmän lag bl.a. införa bestämmelser om ingripanden mot reklam i tryckt skrift så länge ingripandena är begränsade till sådana framställningar som har rent kommersiella förhållanden till föremål. I förhållande till grundlagarna har – som nämnts ovan – även frågan om förbud mot viss marknadsföring av tobaksvaror delegerats genom bestämmelsen i 1 kap. 9 § TF som ger möjlighet att i vanlig lag förbjuda kommersiella annonser i den mån de används vid marknadsföring av bl.a. tobaksvaror.

Lagrådet uttalade i sitt yttrande till den senaste ändringen av bestämmelserna om varningstexter på tobaksförpackningar att beteckningen kommersiell annons ”knappast passar på en förpackning”. Det innebär att varningstexter, liksom en reglering i övrigt av marknadsföring i tryckt skrift på tobaksförpackningar, inte kan stödjas på undantaget i 1 kap. 9 § 1 TF. I förarbetena har det dock konstaterats att kraven på varningstexter är förenliga med TF:s bestämmelser eftersom de är ”väl förenliga med grunderna” för bestämmelsen i 1 kap. 9 § TF. Vidare har det ansetts möjligt att reglera innehållet på tobaksförpackningar inom ramen för det undantag för kommersiell marknadsföring som vuxit fram i praxis.

Regeringen har nyligen föreslagit att kravet på varningstexter ska ersättas med ett krav på hälsovarningar, som ska täcka en större del av förpackningarnas yta än i dag. Kravet på hälsovarningar innebär bl.a. att cigarettförpackningar ska förses med varningsbilder och -texter som ska täcka 65 procent av fram- och baksidorna på förpackningarna.

Regeringen har utgått från att de skyddsintressen som skulle komma i konflikt med en ökad storlek på hälsovarningen inte främst är det intresse som TF primärt är satt att värna – möjligheten att uttrycka det fria ordet. Det intresse som berörs är i stället snarast möjligheten för näringsidkaren till marknadsföring och varukännetecken på förpackningen. Tillverkare har dock även fortsättningsvis möjligheten att använda sitt kännetecken på förpackningar. Tillverkare har också möjlighet att förse den resterande ytan med annan egen text.

Regeringen har mot denna bakgrund gjort bedömningen att de ökade kraven på hälsovarningarnas yta inte står i strid med TF. Skillnaden mot ett krav på neutrala förpackningar är dock att utformningen av hela förpackningsytan bestäms genom tvingande lagregler. Tillverkare skulle alltså inte ha möjlighet att använda sitt figurkännetecken på förpackningarna, och det skulle överhuvudtaget inte återstå någon yta på förpackningen som tillverkaren skulle kunna utforma helt enligt egen önskan. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar är följaktligen en mycket mer långtgående inskränkning än det krav som ställs på hälsovarningar. Krav på neutrala tobaksförpackningar skulle inte endast begränsa möjligheterna till marknadsföring av varan på förpackningen, utan även förbjuda lämnandet av alla andra uppgifter på

förpackningen än de som uttryckligen tillåts av lagstiftningen. Det skulle visserligen kunna hävdas att det på de ytor på tobaksförpackningarna som tillverkarna i dag får bestämma över endast förekommer kommersiell marknadsföring av tobaksvaran i förpackningen och att ett krav på neutrala tobaksförpackningar, liksom kravet på hälsovarningar, därför bör anses ligga utanför ramen för TF:s skydd. En lagstiftning om neutrala förpackningar skulle dock inte bara träffa sådan marknadsföring utan även alla andra typer av information, t.ex. av opinionsbildande karaktär, som en näringsidkare skulle vilja förse tobaksförpackningen med.

Med hänsyn till det sagda gör vi bedömningen att ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle komma i konflikt med de intressen som TF är satt att värna. En lagstiftning med krav på neutrala förpackningar är därför inte förenlig med TF. För att ett krav på neutrala tobaksförpackningar ska kunna införas, måste det alltså först i TF införas ett undantag som möjliggör en sådan reglering.

Utredningen gjorde även en bred genomgång av olika immaterialrättsliga frågeställningar som kravet på neutrala tobaksförpackningar ger upphov till. Beträffande frågan om eventuella konflikter med varumärkesrätten bedömde utredningen – med utgångspunkt i EU-domstolens praxis – att varumärkeslagen (2010:1877) inte ger innehavaren av ett registrerat varumärke någon (positiv) rätt att använda varumärket. Ett krav på neutrala förpackningar var därför förenligt med varumärkeslagen i detta avseende. En reglering om neutrala förpackningar ansågs inte heller påverka möjligheten att registrera varumärken. Det skulle alltså fortfarande vara möjligt att registrera varumärken för tobaksvaror.

Tobaksdirektivsutredningen berörde även frågan om hur ett krav på neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till principerna om egendomsskydd och näringsfrihet. Bedömningen tog särskilt sikte på den begränsning i rätten att använda ett varukännetecken (varumärke) som kravet på neutrala förpackningar skulle innebära. Utredningens slutsats i fråga om det egendomsskydd som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen (RF) var att kravet inte skulle innebära något tvångsöverförande av förmögenhetsrätt. Det var i stället att betrakta som en sådan rådighetsinskränkning som inte omfattas av skyddet. Ett krav på neutrala tobaksförpackningar skulle därför vara förenligt med bestämmelsen i 2 kap. 15 §. Utredningen bedömde även frågan om kravet på neutrala tobaksförpackningar skulle kränka det skydd för enskilds äganderätt till egendom som följer av första tilläggsprotokollet den 20 mars 1952 till Europa-

konventionen. Det framhölls att Europakonventionens skydd för äganderätten torde sträcka sig längre än RF i fråga om rådhetsinskränkningar avseende ”sådana tillgångar som här är av intresse”. Efter en proportionalitetsbedömning där intresset av att skydda folkhälsan vägdes mot egendomsskyddet, kom utredningen fram till att det fanns goda skäl att hävda att samhällsintresset av att minska tobaksbrukets skadeverkningar borde väga över. De inskränkningar som ett krav på neutrala tobaksförpackningar innebär fick därför, enligt utredningen, anses rymmas inom gränserna för vad som är tillåtet enligt Europakonventionen.

I det sammanhanget tog utredningen även ställning till om kravet på neutrala tobaksförpackningar var förenligt med bestämmelsen om näringsfrihet i 2 kap. 17 § RF. Enligt bestämmelsen får näringsfriheten enbart begränsas om syftet är att skydda ett från samhällets synpunkt angeläget intresse. Slutsatsen var att även i fråga om näringsfriheten vägde intresset av att skydda folkhälsan över och det skulle alltså inte vara i strid med näringsfriheten enligt RF att införa neutrala tobaksförpackningar.

16.2 Överväganden

16.2.1 En delegationsbestämmelse införs avseende produktinformation

Vårt förslag: I TF och YGL införs det bestämmelser som gör det möjligt att i lag uppställa krav på att införa och på visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation. En förutsättning är att syftet med kravet är skydd för hälsa, miljö eller konsumentskydd. Det ska även i fortsättningen gälla att kravet på att införa sådan text inte får bli så omfattande att det alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningar med egen text.

En uttrycklig bestämmelse om produktinformation ska införas i TF och YGL

Frågan om att i lag uppställa krav på att medier som omfattas av TF och YGL ska innehålla viss information berör grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Krav av det här slaget strider nämligen mot tanken att det är utgivaren eller den som i övrigt ansvarar för mediet som självständigt avgör vilket innehåll som ska publiceras, en utgångspunkt som kan tyckas självklar för all publicistisk verksamhet. En ordning med krav av detta slag kan diskuteras från principiella utgångspunkter även i de fall kraven avser information som typiskt sett inte är tänkt att vara opinionsbildande.

Ett sådant synsätt kan dock inte upprätthållas fullt ut. Som framgått är det en vanlig situation att det görs undantag från TF och YGL för visst medieinnehåll, trots att detta framförs i ett massmedium som omfattas av grundlagarnas tillämpningsområden. Frågan har bl.a. aktualiserats när det gäller krav på att varningstexter, innehållsdeklarationer eller annan produktinformation ska införas på eller i förpackningar som utgör tryckt skrift och därmed omfattas av TF (bl.a. cigarettpaket eller ”bipacksedlar” till läkemedel). Lagstiftningsärendena har som regel avsett genomföranden av EU-direktiv och har i första hand tagit sikte på frågor om hälso- eller konsumentskydd. Det har även förekommit ärenden som främst avsett skyddet för miljön. I dessa fall har förhållandena bedömts vara sådana att grundlagarna inte hindrar att det i lag införs krav på att t.ex. en förpackning eller annan tryckt skrift innehåller varningstext eller annan typ av produktinformation.

Det ingår i vårt uppdrag att analysera behovet av att införa en bestämmelse i grundlagarna som uttrycker att produktinformation kan regleras i vanlig lag. Eftersom frågor av det här slaget tidigare har kunnat hanteras utan uttryckligt författningsstöd bör det först diskuteras om det finns ett behov av att göra förändringar i grundlagarna.

Vi har övervägt de olika fördelar som kan anses finnas med att inte göra några ändringar. Om det aktuella undantaget fixeras i grundlagstexten riskerar detta att inte helt återspegla att den nuvarande ordningen har växt fram ur enskilda fall där lagstiftaren utnyttjat möjligheterna att göra en flexibel tolkning utifrån syftet med

TF och YGL. Vidare kan det framstå som inkonsekvent att lyfta fram och reglera det här undantaget när det finns ett antal andra undantag som för närvarande också är oreglerade. Det rör bl.a. olika gränsdragningsfrågor till den allmänna straffrätten (bedrägeri, koppleri m.m.) och vissa yttranden av kommersiell natur. Det är också tänkbart att det ibland är positivt i internationella förhandlingar (t.ex. inom EU) att det finns en viss flexibilitet i den nationella grundlagsregleringen. Med en kodifiering på området för produktinformation kan utrymmet för att hitta olika lösningar i konkreta förhandlingssituationer tänkas minska.

Bland argumenten för en förändring kan allmänt framhållas att det genom en uttrycklig reglering i grundlagen går att tydliggöra rättsläget och undvika oklarheter. Tillämpningsområdet för undantaget blir således tydligare och det blir därmed lättare att förstå och tillämpa regleringen. Det viktigaste skälet för att införa en skriven regel är dock att det enligt vår mening finns skäl att något utvidga det befintliga undantaget i förhållande till vad som följer av den nuvarande tolkningen. Bedömningen är att en förändring av det slaget behöver komma till uttryck i grundlagstexten. Syftet med förändringen är att underlätta för lagstiftaren att hantera situationer då intresset av att skydda yttrandefriheten framstår som relativt svagt i frågor som har koppling till produktinformation. När det gäller EU-samarbetet kan det hävdas att den nuvarande ordningen ibland leder till att tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor av begränsad betydelse måste prioriteras från svenskt håll framför viktiga folkhälsoaspekter. Detta talar för att TF och YGL ska ”öppnas upp” något i detta avseende så att de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekterna inte behöver vägas in i samma utsträckning som nu vid samarbete på t.ex. folkhälsområdet.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det bör införas en bestämmelse i TF och YGL om produktinformation.

Utformningen av bestämmelsen

Den nya bestämmelsen bör utformas som en undantagsregel som gör det möjligt att under vissa förutsättningar i lag införa krav på varningstexter, innehållsdeklarationer och liknande produktinformation utan att TF och YGL hindrar detta. Det ligger närmast till

hands att placera bestämmelsen bland de s.k. delegationsbestämmelserna i 1 kap. 9 § TF (till vilken det hänvisas i 1 kap. 12 § första stycket YGL).

Det finns inget allmänt rådande synsätt när det gäller den närmare rättsliga innebörden av de olika delegationsbestämmelserna i 1 kap. 8 och 9 §§ TF (jfr 1 kap. 12 § första stycket YGL). I den juridiska litteraturen har det framhållits att de olika undantagen har getts en precis utformning i syfte att ”undvika en diffus och tänjbar gränsdragning” (Axberger, Den s.k. indirekta tobaksreklamens tryckfrihetsrättsliga ställning, *Juridisk Tidskrift*, 1997/98, s. 928 f.). Det kan vidare noteras att de aktuella ”delegationsundantagen” inte har införts på områden som normalt anses ligga utanför grundlagarnas s.k. materiella tillämpningsområde. Undantagen har således tagit sikte på situationer där innehållet i de aktuella medierna som regel omfattas av syftet eller ändamålet med TF och YGL.

Det bör även framhållas att de flesta delegationsbestämmelserna (1 kap. 9 § 1–4 TF) enligt ordalydelsen ger möjlighet att i lag meddela förbud i de frågor som omfattas av respektive bestämmelse. Detta anses även inkludera en möjlighet att i lag införa åtgärder som är mindre ingripande än förbud, t.ex. att uppställa olika typer av villkor. Vidare öppnar bestämmelser av det här slaget för straffpåföljder och andra typer av rättsverkningar av överträdelser.

Delegationsbestämmelserna har inte ansetts innebära att det görs undantag från principen om censurförbud (se bl.a. prop. 2001/02:64 s. 55). Bestämmelserna i bl.a. 1 kap. 9 § 1–4 ger således inte stöd för t.ex. förhandsgranskning (censur) av innehållet i en tryckt skrift.

En delegationsbestämmelse som avser produktinformation bör enligt vår uppfattning utformas med utgångspunkt i de aspekter som nu berörts. Tillämpningsområdet för undantaget bör vara tydligt avgränsat och avse den typ av information som pekas ut särskilt i våra direktiv: varningstexter, innehållsdeklarationer och liknande produktinformation. Med ”varningstext” bör förstås texter som har ett syfte att upplysa konsumenter om vissa skadliga egenskaper hos en viss produkt. Med begreppet ”innehållsdeklaration” bör typiskt sett avses en lista över vilka ämnen eller ingredienser som ingår i ett livsmedel eller någon annan produkt. Med ”annan liknande produktinformation” avses bl.a. uppgifter om hur en viss produkt (t.ex. ett läkemedel) ska användas eller hur den ska hanteras i avfallsledet.

I syfte att avgränsa bestämmelsen till områden där det hittills har funnits behov av att göra undantag bör det anges att möjligheten till lagstiftning om krav på att införa produktinformation enbart gäller för vissa skyddsändamål. De ärenden som har rört införande av produktinformation har i första hand tagit sikte på frågor om hälso- eller konsumentskydd. I något fall har frågan även rört miljöskyddet. Enligt vår bedömning bör bestämmelsen utformas så att den tar sikte på dessa skyddsändamål. Undantag ska således kunna göras om syftet är att skydda hälsa, miljö eller konsumenter.

Undantaget gäller på hela det grundlagsskyddade området

Enligt det nuvarande rättsläget anses ett påbud om text med visst innehåll kunna tolereras från tryck- och yttrandefrihetsrättslig synpunkt om det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Det brukar framhållas att den aktuella texten ska ha en saklig inriktning för att gränsen till grundlagarnas skyddsområde inte ska överskridas (se bl.a. prop. 2010/11:65 s. 46).

Uttalanden i tidigare lagstiftningsärenden får uppfattas som att krav på att införa produktinformation har bedömts gå att förena med TF och YGL under förutsättning att det rör sig om frågor som inte omfattas av det ändamål som grundlagarna är tänkta att skydda (se Lagrådets yttrande i prop. 2001/02:162). Vår bedömning är att det finns oklarheter i den nuvarande avgränsningen mellan det område där undantag kan ske i fråga om produktinformation och där detta inte är möjligt. Det kan också diskuteras om det i praktiken är möjligt att i det här sammanhanget med tillräcklig precision peka ut viss information som ”saklig” medan annan information är ”uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande”. I flera av de ärenden där frågan tidigare varit aktuell har lagstiftaren behövt ta ställning till olika gränsfall där slutsatserna inte framstått som självklara.

Enligt vår uppfattning ska delegationsbestämmelsen i fråga om produktinformation inte enbart avse texter som saknar en uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Undantaget ska gälla även om den aktuella informationen omfattas av grundlagarnas skyddsändamål (det s.k. materiella tillämpningsområdet). Det bör framhållas att en sådan bestämmelse knappast kan innebära

att grundläggande krav på saklighet överges helt när det gäller informationens innehåll. Det ska fortfarande vara aktuellt att kunna tala om produktinformation, ett begrepp som i sig får anses inrymma ett krav på objektivitet och saklighet.

Produktinformation som täcker stora delar av en tryckt skrift

En viktig frågeställning vid genomförandet i svensk rätt av EU:s s.k. märkningsdirektiv om tobaksvaror från 2001 och tobaksprodukt-direktivet från 2014 har rört hur krav på införandet av hälsovarningar (text och bild) som täcker stora delar av en tobaksförpackning förhåller sig till TF. Frågan är inte begränsad till tobaksområdet utan kan få betydelse i andra fall då det ställs omfattande krav på införande av produktinformation på t.ex. förpackningar som utgör tryckta skrifter.

Vi instämmer här i tidigare gjorda bedömningar att alltför omfattande krav på att införa t.ex. varningstexter kan hamna i konflikt med grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principer. Som Lagrådet framhöll i yttrandet i samband med genomförande av EU:s märkningsdirektiv om tobaksvaror får kraven på texter inte bli så omfattande att de ”alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningar med egen text” (prop. 2001/02:162). Uttalandet får sägas ge uttryck för att förbudet mot hindrande åtgärder ska tillämpas även i de nu aktuella fallen.

Från ett tryck- och yttrandefrihetsrättsligt perspektiv är det angeläget att frågan om omfattningen av ett krav på produktinformation prövas med en innehållsneutral utgångspunkt. Vi menar att bedömningen inte enbart ska röra frågan om näringsidkaren ges tillräcklig möjlighet att ange varumärken och andra kännetecken av kommersiell natur. Det ska även beaktas att näringsidkaren kan vilja använda den berörda ytan till att framföra text som är av opinionsbildande eller åsiktspåverkande karaktär (jfr prop. 2015/16:82 s. 36 f. och Tobaksdirektivutredningen i SOU 2016:14 s. 350 f.).

Hur stor andel produktinformation som kan accepteras från tryck- och yttrandefrihetsrättsliga utgångspunkter får avgöras med beaktande av förhållandena i det enskilda fallet. Det framstår här inte som lämpligt eller ens möjligt att i grundlagarna lägga fast en mer precis kvantitativ gräns. Enligt vår bedömning finns det inte

heller skäl att införa en allmänt hållen bestämmelse som återspeglar Lagrådets yttrande. Förbudet mot hindrande åtgärder anses generellt tillämpligt och det framstår inte som motiverat att särskilt framhålla denna princip i lagtexten i de nu aktuella fallen.

16.2.2 Utformningen av en särskild bestämmelse om neutrala tobaksförpackningar

Vår bedömning: Krav på neutrala tobaksförpackningar kan hamna i konflikt med de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna om etableringsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder. En eventuell grundlagsbestämmelse som möjliggör neutrala tobaksförpackningar bör utformas som en delegationsbestämmelse som innebär att det görs undantag från dessa principer. Vi tar inte ställning till frågan om en sådan bestämmelse bör införas men redogör i enlighet med våra direktiv för hur en bestämmelse i TF skulle kunna utformas.

Inledning

Som tidigare angetts har vi genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att analysera hur en reglering om s.k. neutrala tobaksförpackningar förhåller sig till TF. Om vi kommer fram till att en grundlagsändring är nödvändig för att en sådan reglering ska kunna genomföras, ska vi enligt direktiven lämna nödvändiga författningsförslag.

Bakgrunden till uppdraget är att en tobaksförpackning som regel är en tryckt skrift. Utgångspunkten är således att de rättsliga frågeställningar som neutrala tobaksförpackningar ger upphov till ska bedömas enligt TF. Dessa frågor behandlas här nedan.

Det bör framhållas att det inte ingår i uppdraget att överväga om införandet av neutrala tobaksförpackningar skulle vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden i olika avseenden. Vår genomgång har inte heller omfattat frågor om vilken betydelse regler om t.ex. varumärkesskydd, egendomsskydd och näringsfrihet kan få om neutrala tobaksförpackningar undantas från TF:s tillämpningsområde.

Det finns skäl att nämna att det inom kommittén finns olika uppfattningar i sak när det gäller frågan om neutrala tobaksförpackningar bör införas eller inte. Ett stort flertal bland oss känner tveksamhet inför den beredningsform som har valts när det gäller frågan om grundlagsändringar eftersom denna kan leda till att det inte görs någon bredare och parlamentariskt förankrad prövning av om det är lämpligt från ett tryck- och yttrandefrihetsrättsligt perspektiv att ändra TF så att det blir möjligt att införa neutrala tobaksförpackningar. I detta sammanhang vill vi även framhålla den strävan efter breda samförståndslösningar som brukar gälla vid grundlagsändringar. Detta synsätt bör få genomslag även under den fortsatta beredningen av den nu aktuella frågan.

Det förhållandet att tobaksförpackningar är tryckta skrifter innebär – som en utgångspunkt – att de grundläggande tryckfrihetsrättsliga principerna blir tillämpliga. Den text och annan information som förekommer på tobaksförpackningarna är dock som regel sådan att reglerna i TF inte blir fullt ut tillämpliga. Enligt det rådande synsättet görs det nämligen avsteg från grundlagarnas tillämpningsområden om innehållet i det aktuella mediet inte omfattas av ändamålet med TF eller YGL. Det brukar anses att marknadsföring (t.ex. annonser) i kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte och som har rent kommersiella förhållanden till föremål på detta sätt faller utanför det materiella tillämpningsområdet (se bl.a. NJA 2001 s. 319). Ett liknande synsätt får enligt vår mening normalt anläggas på t.ex. cigarettförpackningar eller andra tobaksförpackningar. Som tryckt skrift betraktat innehåller dessa som regel ingen information som omfattas av syftet med tryckfriheten enligt 1 kap. 1 § TF.

Sådana undantag brukar anses vara av materiell natur och innebär bl.a. att de straffrättsliga aspekterna av grundlagarna inte tillämpas samt att vissa marknadsrättsliga frågor regleras i lag i stället för i TF.

I andra avseenden är dock flera viktiga tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciper tillämpliga. Det gäller i första hand regler som syftar till att ett massmedium som omfattas av det särskilda grundlagsskyddet ska kunna framställas, ges ut och spridas till allmänheten utan att myndigheter eller andra allmänna organ hindrar detta på grund av innehållet. Här bör etableringsfriheten samt förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder nämnas.

Frågeställningen om införandet av neutrala tobaksförpackningar berör på olika sätt dessa delar av skyddet. I framställningen nedan berörs vilka konflikter som kan föreligga med grundlagsskyddet. Slutligen behandlas frågan om hur ett eventuellt undantag i TF som tar sikte på neutrala tobaksförpackningar kan utformas.

Förenligheten med tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciper

Innebörden av neutrala tobaksförpackningar är att utseendet på förpackningarna bestäms av lagstiftaren i förväg utan möjlighet för tillverkaren att påverka detta. Tillverkarens varumärke framgår visserligen på paketet men presenteras med ett neutralt typsnitt och i ett helt standardiserat sammanhang när det gäller storlek och färgval (se SOU 2016:14 s. 319 f.).

De immaterialrättsliga frågor (t.ex. upphovsrätt eller varumärkeskydd) som innehållet i ett grundlagsskyddat massmedium kan ge upphov till behandlas normalt i den underliggande lagstiftningen (se bl.a. delegationsbestämmelsen i fråga om upphovsrätt i 1 kap. 8 § TF).

De omfattande begränsningarna i tillverkarens rätt att använda sitt varumärke på neutrala tobaksförpackningar väcker dock frågeställningar som har kopplingar till den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprincipen om etableringsfrihet.

I TF och YGL finns det ingen samlad definition av begreppet etableringsfrihet. Detta anses dock ge uttryck för en princip om näringsfrihet på medieområdet som innebär en rätt att starta och bedriva verksamhet som i olika avseenden syftar till att framställa, ge ut eller sprida grundlagsskyddade massmedier. På TF:s område finns det inga inskränkningar i etableringsfriheten. Däremot gäller vissa ordningsföreskrifter som de olika aktörerna måste följa (Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2:a uppl., s. 80).

Titlar och varumärken får självklart antas ha stor betydelse i medieverksamhet för att särskilja ett företags produkter och tjänster från de som konkurrenterna tillhandahåller. Här skiljer sig inte professionell massmedieverksamhet från annan näringsverksamhet. Det är svårt att föreställa sig ett generellt förbud för t.ex. dagstidningar att använda sina titlar och varumärken i anslutning till utgivning av den aktuella medieprodukten eller att dessa enbart ska framgå på ett

neutralt sätt som bestäms i förväg, t.ex. genom att endast s.k. ordmärken (namn) får användas men däremot inte figurmärken (logotyper). Detta skulle kunna utgöra ett sådant ingrepp i den rätt att bedriva medieverksamhet som följer av TF att det vore oförenligt med etableringsfriheten.

Frågan blir då om motsvarande synsätt ska tillämpas när det gäller tobaksförpackningar. I de fallen har innehållet inte några direkta likheter med det som förekommer i traditionell massmedieverksamhet utan syftar normalt enbart till att marknadsföra den tobaksprodukt som finns i förpackningen. Denna aspekt måste beaktas vid prövningen och talar i viss mån mot att etableringsfriheten enligt TF skulle hindra att krav på neutrala tobaksförpackningar införs. Å andra sidan finns det även anledning att anlägga ett mer principiellt synsätt. Kravet på ”nedtoning” av varumärket framstår som betydande och – som det verkar – syftar just till att tydligt försvåra för tillverkaren att kommunicera med allmänheten om vem som är avsändaren av den tryckta skriften. Det här talar enligt vår bedömning för slutsatsen att krav på neutrala tobaksförpackningar kan riskera att hamna i konflikt med etableringsfriheten enligt TF.

Införandet av ett krav på neutrala tobaksförpackningar aktualiserar även frågan om en konflikt uppstår med förbudet mot hindrande åtgärder. Som har berörts i avsnitt 16.2.1 kan alltför omfattande krav på införande av produktinformation hamna i konflikt med grundlagarna i det här avseendet. Vi ansluter oss där till den av Lagrådet framförda slutsatsen att krav som ”alltför mycket beskär möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningar med egen text” strider mot TF. Det anförs vidare att hur stor andel produktinformation som kan accepteras från tryck- och yttrandefrihetsrättsliga utgångspunkter får avgöras med beaktande av förhållandena i det enskilda fallet. Enligt vår uppfattning bör det synsättet gälla även i fråga om neutrala tobaksförpackningar.

Kravet på neutrala tobaksförpackningar bygger på tanken att förpackningarna ska vara helt standardiserade enligt vissa kriterier. Såvitt vi kan bedöma ska det inte lämnas något utrymme alls för näringsidkaren att införa egen text på paketet. Det framstår som tydligt att gränsen för vad som utgör en hindrande åtgärd därmed har passerats.

Slutsatsen är att krav på neutrala tobaksförpackningar kan hamna i konflikt med de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna om etableringsfrihet och förbud mot hindrande åtgärder.

Utformningen av en undantagsbestämmelse om neutrala tobaksförpackningar

Vad som nu har anförts innebär att TF hindrar krav på neutrala tobaksförpackningar. Denna slutsats gäller även om det införs en sådan delegationsbestämmelse om produktinformation som föreslås i avsnitt 16.2.1, bl.a. eftersom en sådan bestämmelse inte skulle innebära ett undantag i fråga om förbudet mot hindrande åtgärder. Det följer av direktiven att vi mot denna bakgrund ska överväga hur en undantagsbestämmelse som möjliggör krav på neutrala tobaksförpackningar kan formuleras.

Det bör påpekas att vi inte lämnar något förslag som innebär att en ny grundlagsbestämmelse om neutrala tobaksförpackningar införs. Däremot redogör vi för hur en bestämmelse av slaget kan utformas, om regeringen väljer att gå vidare med frågan.

Det finns även här skäl att framhålla vikten av att ett undantag ges en precis utformning i syfte att ”undvika en diffus och tänjbar gränsdragning” (se avsnitt 16.2.1). En bestämmelse bör då avse tobaksprodukter och således inte kunna tillämpas i fråga om andra varuslag. Ett smalt tillämpningsområde framstår som särskilt viktigt eftersom undantaget skulle behöva avse helt grundläggande delar av det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga skyddet.

Ett eventuellt undantag bör utformas som en delegationsbestämmelse som medför att det skapas utrymme för att i lag reglera de aktuella frågeställningarna. Denna bör i likhet med vad som anges i bestämmelserna i 1 kap. 9 § 1–4 TF innebära att det i lag kan meddelas förbud mot att överträda de aktuella kraven om neutrala tobaksförpackningar. Som har berörts i avsnitt 16.2.1 anses en sådan bestämmelse även inkludera en möjlighet att i lag införa åtgärder som är mindre ingripande än förbud.

En delegationsbestämmelse i fråga om krav på neutrala tobaksförpackningar skulle kunna införas i 1 kap. 9 § TF eller som en egen paragraf i samma kapitel. Ett argument för att bestämmelsen placeras i en särskild paragraf kan vara att den skulle innebära ett

nytt slags undantag som är mer omfattande än övriga delegationsbestämmelser i 1 kap. 9 §.

En sådan paragraf kan ha följande lydelse.

Utan hinder av denna grundlag får det i lag meddelas förbud mot att på tobaksförpackningar ange annan information än om produkttyp och tillverkare samt mot att i övrigt utforma förpackningen på ett sätt som avviker från bestämmelser som har meddelats för att tobaksförpackningar ska ha en enhetlig utformning.

17 Tillgänglighet och främjande av europeiska produktioner

17.1 Bakgrund

17.1.1 Inledning

Vi har i uppdrag att analysera behovet av undantag från etableringsfriheten i tråd i två avseenden när det gäller det allmännas möjlighet att uppställa vissa krav på tv och s.k. beställ-tv i tråd. Kraven gäller främjande av europeiska produktioner och, när det gäller beställ-tv, tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Frågorna är av olika karaktär och det är också skilda anledningar till varför dessa ingår i vårt uppdrag.

Uppdraget när det gäller krav på främjande av europeiska produktioner har sin bakgrund i ett överträdelseärende mot Sverige där Europeiska kommissionen ifrågasätter om de krav som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (AV-direktivet) har genomförts fullt ut.

Uppdraget när det gäller krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning har sin bakgrund i att sådana krav efter en ändring i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) sedan januari 2011 kan uppställas när det gäller tv i tråd. En analys bör enligt kommittédirektiven göras om detta krav ska kunna ställas även när det gäller beställ-tv i tråd.

Det kan nämnas att AV-direktivet uppställer vissa krav på att medlemsstaterna ska uppmuntra tv-företagen att göra sina tjänster tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (se artikel 7).

17.1.2 Etableringsfriheten i tråd

Etableringsfriheten är en av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna. Etableringsfriheten för sändning i tråd och möjligheter till undantag från denna kommer till uttryck i 3 kap. 1 § YGL. Enligt paragrafens första stycke har varje svensk medborgare och svensk juridisk person rätt att sända radioprogram genom tråd. Etableringsfriheten i tråd är inte oinskränkt och i paragrafens andra stycke anges när krav trots huvudregeln får uppställas. Principen om etableringsfrihet hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om

1. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning,
2. skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för överföringar i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana överföringar i nätet eller allmänhetens intresse av tillgång till sådana överföringar,
3. skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet,
4. skyldighet för den som sänder program i television att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning, eller
5. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsförställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Etableringsfriheten innebär att det allmänna som huvudregel inte får uppställa krav när det gäller sändningar av radioprogram i tråd och att möjligheten att driva verksamheten i princip inte får begränsas av villkor som inte har stöd i grundlagen.

Med sändning genom tråd avses, till skillnad från sändning genom etern, sändning genom en särskilt anordnad ledare. Telefonnätet för fast telefoni, IP-nät och kabel-tv-nätet är exempel på trådnät. Tillhandahållanden via internet sker till största delen genom tråd.

Etableringsfriheten omfattar både vidareändringar, dvs. samtidig och oförändrad vidareförmedling av en annan sändning, och andra

sändningar (prop. 1990/91:64 s. 89). Det görs alltså ingen skillnad mellan att sända i betydelsen bedriva egen programverksamhet och sända genom att distribuera andras program, utan etableringsfriheten gäller båda typerna av sändningar.

I fråga om begränsningar i rätten att sända radioprogram genom tråd och på annat sätt hänvisar YGL till vissa föreskrifter i regeringsformen (RF) om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter (3 kap. 3 § YGL). Av dessa föreskrifter följer att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 21 § RF). Vidare gäller att en begränsning endast får ske om särskilt viktiga skäl föranleder det och att det vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske särskilt ska beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § RF).

Med stöd av de här berörda begränsningarna av etableringsfriheten för trådsändningar har det införts olika föreskrifter i lag, i första hand i radio- och tv-lagen (2010:696).

17.1.3 Sändningar på annat sätt än genom tråd (etersändningar)

För radioprogram som sänds på annat sätt än genom tråd (i etern) råder inte motsvarande etableringsfrihet som för trådsändningar. Anledningen är att etersändningar sker i ett begränsat frekvensutrymme. Det har därför av tekniska skäl ansetts nödvändigt att reglera användningen av detta utrymme (prop. 1990/91:64 s. 79 f.). Rätten att sända program i etern får därför regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor att sända (3 kap. 2 § första stycket YGL). Sådana föreskrifter finns i radio- och tv-lagen. I tillstånden att sända i marknätet finns villkor som har meddelats med stöd av radio- och tv-lagen. Det allmänna ska vid tillståndsgivningen eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet (andra stycket samma paragraf).

17.2 Krav på tillgänglighet när det gäller tv-sändningar i tråd

17.2.1 Bakgrund

Genom ett undantag från etableringsfriheten som infördes den 1 januari 2011 (se 3 kap. 1 § 4 YGL) blev det möjligt att uppställa krav på den som sänder program i tv i tråd att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Bakgrunden var att Radio- och TV-lagsutredningen i betänkandet *Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor* (SOU 2006:51) hade föreslagit att en skyldighet för tv-bolagen att utforma sändningar så att de blev tillgängliga för personer med funktionsnedsättning skulle införas i den dåvarande radio- och tv-lagen. Kraven skulle gälla inte bara för marksändningar utan för alla tv-program som sänds på annat sätt än genom tråd.

I fråga om trådsändningar ansåg Radio- och TV-lagsutredningen (a. bet. s. 286 f.) att det, med hänsyn till bestämmelserna i 3 kap. 1 och 4 §§ YGL om rätt att sända radioprogram genom tråd och att självständigt avgöra vad som ska förekomma i programmen, saknades möjlighet att utan grundlagsändring införa en skyldighet att utforma sändningarna så att de blir tillgängliga för personer med funktionshinder. Utredningen föreslog därför inte någon sådan regel för trådsändningar. Enligt utredningen fanns det emellertid inte några sakliga skäl som motiverade att tv-program som förmedlades genom tråd undantogs från skyldigheten att se till att sändningarna görs tillgängliga för personer med funktionshinder. Utredningen ansåg därför att det fanns anledning att överväga en ändring av YGL:s bestämmelser om möjligheten att begränsa etableringsfriheten för trådsändningar och att denna fråga lämpligen kunde behandlas inom ramen för Tryck- och yttrandefrihetsberedningens arbete.

AV-utredningen hade i uppdrag att bl.a. arbeta vidare med Radio- och TV-lagsutredningens förslag (dir. 2007:133). I betänkandet *En ny radio- och TV-lag* (SOU 2008:116) föreslog AV-utredningen, i linje med vad Radio- och TV-lagsutredningen hade föreslagit, att det skulle införas en skyldighet för den som sänder tv-program på annat sätt än genom tråd att utforma sändningarna så att programmen blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning i den omfattning

som regeringen eller en av regeringen utsedd myndighet föreskriver. Det angavs att skyldigheten skulle omfatta att genom textning, tolkning, uppläst textremsa eller liknande teknik tillgängliggöra sändningen för personer med funktionsnedsättning (s. 235 f.).

Regeringen uppdrog, mot bakgrund av Radio- och TV-lagsutredningens uttalanden ovan, åt Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att överväga de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna av Radio- och TV-lagsutredningens förslag i denna del (dir. 2007:76). Beredningen skulle enligt direktiven särskilt beakta i vilken utsträckning ytterligare krav på trådsändningar skulle komma att få negativa effekter på etableringsfriheten. Beredningen ombildades 2008 till en parlamentariskt sammansatt kommitté, Yttrandefrihetskommittén.

Yttrandefrihetskommittén delade i betänkandet *Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor* (SOU 2009:14 s. 271 f.) Radio- och TV-lagsutredningens uppfattning att en reglering som utökar programföretagens skyldighet att se till att de tv-program som de distribuerar är tillgängliga för personer med funktionshinder bidrar till att öka möjligheterna för dessa personer att bli delaktiga i samhällslivet. Vidare delade kommittén Radio- och TV-lagsutredningens slutsats att ändamålet var så angeläget att det fick anses finnas tillräckliga skäl att begränsa sändningsrätten för den som sänder tv-program genom tråd. Kommittén föreslog därför ett sådant undantag från etableringsfriheten.

I propositionen med den aktuella ändringen i YGL (prop. 2009/10:81 s. 35 f.) konstaterade regeringen att en skyldighet att göra sändningar tillgängliga för personer med funktionsnedsättning kan vara kostnadskrävande och medföra krav på t.ex. anskaffning av teknisk utrustning eller rekrytering av personal med särskild kompetens. Sådana effekter kunde därför ha en negativ inverkan på möjligheten att inleda och bedriva trådsändningar. Regeringen slog fast att införandet av en lagregel som uppställde krav på att tv-sändningar görs tillgängliga för personer med funktionsnedsättning på det sätt som AV-utredningen hade föreslagit skulle innebära en inskränkning av etableringsfriheten för trådsändningar. För att en sådan lagregel skulle vara tillåten krävdes alltså att ett undantag infördes i YGL.

Regeringen angav att det måste föreligga starka skäl för att göra inskränkningar i etableringsfriheten, som är en av de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. En reglering som

utökar programföretagens skyldighet att göra de tv-program som de distribuerar tillgängliga för personer med funktionsnedsättning syftar till att öka möjligheterna för dessa personer att bli delaktiga i samhällslivet. Regeringen anförde att när det gäller etersändningar hade det ansetts yttrandefrihetsrättsligt acceptabelt att ålägga public service-bolagen och TV4 AB en skyldighet i tillståndsvillkoren att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det fanns enligt regeringen ett värde i att eter- och trådsändningar i detta avseende behandlades lika och ändamålet var enligt regeringens mening så angeläget att det fanns tillräckliga skäl att inskränka etableringsfriheten för trådsändningar för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen ansåg att undantaget från etableringsfriheten, i likhet med AV-utredningens förslag för etersändningar, skulle begränsas till krav på användning av textning, tolkning, uppläst textremsa och liknande teknik för att innehållet ska tillgängliggöras för personer med funktionsnedsättning. Inskränkningen fick alltså inte avse något som inkräktade på programföretagens redaktionella självbestämmande.

Mot denna bakgrund föreslog regeringen att det i YGL skulle införas en bestämmelse som tillåter 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, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen angav att hur stor inverkan på etableringsfriheten sådana regler får är beroende av den närmare utformningen och omfattningen av de regler som införs i lag. Från yttrandefrihetsrättslig synpunkt var det väsentligt att lagreglerna inte blev för långtgående. De fick inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och de fick aldrig sträcka sig så långt att de utgjorde ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Mediegrundlagskommitténs uppdrag

I direktiven konstateras att allt fler väljer att titta på beställ-tv medan det traditionella tv-tittandet minskar. Det anges att den utvecklingen i förlängningen kan leda till att en allt större del av utbudet finns

tillgängligt endast som beställ-tv, vilket enligt direktiven inte bör leda till att personer med funktionsnedsättning får sämre möjligheter än tidigare att ta del av utbudet. Det anges vidare att det finns ett värde i att regleringen så långt möjligt är densamma för de olika formerna för tillhandahållande av tv-program.

Frågan som vi har att ta ställning till är alltså om det nuvarande undantaget när det gäller tv i tråd ska utvidgas så att det blir möjligt att även ställa krav på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning när det gäller beställ-tv i tråd.

Det kan här nämnas att tillgänglighetsfrågorna uppmärksammas både i Sverige och inom EU. Bland annat har medlemsstaterna enats om ett direktiv om tillgängliga offentliga webbplatser (se pressmeddelande från Europeiska kommissionen den 3 maj 2016, IP/16/1654). Direktivet har kommit till mot bakgrund av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

17.2.2 Överväganden

Vårt förslag: Det införs en bestämmelse som tillåter regler i vanlig lag om skyldighet för den som tillhandahåller tv-program på begäran genom överföringar i tråd som omfattas av databasregeln att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Tillgängliggörandet ska ske genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik.

Inledning

Vi ska, så som har nämnts, enligt direktiven analysera möjligheterna att ställa samma krav på beställ-tv som tillhandahålls genom tråd som på tv-sändningar och beställ-tv som tillhandahålls på annat sätt än genom tråd när det gäller tillgängliggörande för personer med funktionsnedsättning. Av analysen ska framgå vad som omfattas av begreppet beställ-tv och hur detta kan avgränsas mot t.ex. andra tillhandahållanden av information över internet.

Beställ-tv är en tjänst där tittarna kan ta del av tv-program på tider som de bestämmer och från en katalog som tv-bolaget har

sammanställt. Exempel på beställ-tv-tjänster är SVT Play och TV4 Play och filmtjänster såsom SF Anytime.

Om kraven utökas till att avse även beställ-tv uppkommer frågan hur denna tjänst ska avgränsas i grundlagstexten.

Program i tv används för att avgränsa beställ-tv-tjänsten

Vid YGL:s tillkomst diskuterades vilka medier som skulle omfattas av grundlagen. Det konstaterades att bl.a. medieformerna radio och tv skulle omfattas av grundlagsskyddet. Även det som då kallades videotex, vilket innebar överföringar av innehåll ur databaser på begäran, skulle omfattas av skyddet. Varken i grundlagstexten eller i förarbetena definierades dock den närmare innebörden av medieformerna utan man utgick från att det var vedertaget vad de aktuella medieformerna innebar. I YGL förekommer dock uttrycket ”program i television”. Det används som ett exempel på vad som utgör ett radioprogram i grundlagen. Inte heller här definieras dock vad som avses med ”television” (se 1 kap. 1 § tredje stycket YGL).

I texten nedan används ”tv” i stället för ”television” utan någon avsedd förändring av betydelsen.

Av olika uttalanden i förarbetena till YGL går det att urskilja några kriterier för vad som förstås med begreppet tv. Sådana kriterier är att den huvudsakliga verksamheten ska bestå av tillhandahållande av rörliga bilder. Vidare ska den som tillhandahåller tjänsten utöva ett redaktionellt inflytande över innehållet och sammanställa program så att tittarna kan välja från ett utbud. Verksamhet på YouTube eller andra sociala medier där rörlig bild förekommer kan t.ex. inte utgöra tv med denna definition eftersom den som driver verksamheten inte ställer samman innehållet.

Det finns också regler i radio- och tv-lagen som anger vad tv är. Själva begreppet ”tv” definieras inte i radio- och tv-lagen men det gör däremot begreppen ”tv-program” och ”tv-sändning”. Ett tv-program är enligt 3 kap. 1 § 17 radio- och tv-lagen program som huvudsakligen består av rörliga bilder med eller utan ljud. En tv-sändning är enligt 3 kap. 1 § 18 radio- och tv-lagen en sändning av eller att sända tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät där sändningen

- a) tillhandahålls av en leverantör av medietjänster,
- b) är riktad till allmänheten, och
- c) är avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel.

Radio- och tv-lagen innehåller vidare en definition av ”beställ-tv”. Begreppet definieras i 3 kap. 1 § 3 som en tjänst där en leverantör av medietjänster i informations-, underhållnings- eller utbildnings-syfte tillhandahåller allmänheten tv-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät

- a) på begäran av användaren,
- b) vid en tidpunkt som användaren väljer och
- c) från en katalog med program som leverantören har valt ut.

Definitionerna i radio- och tv-lagen är desamma som de som används i AV-direktivet. AV-direktivets definition av beställ-tv har uttolkats av EU-domstolen i domen *New Media Online*, C-347/14. I domen slog EU-domstolen fast att korta videor som ingick i en avskild avdelning på en nättidnings webbplats ska betraktas som beställ-tv.

Verksamhet som uppfyller de kriterier som diskuteras ovan får anses utgöra tv oavsett om den tillhandahålls utan begäran (”vanlig tv”) eller på begäran (beställ-tv). Sådana program utgör alltså tv-program oavsett om de tillhandahålls genom tv-sändningar eller på begäran genom överföringar ur en databas.

Mot denna bakgrund bör ”tv-program tillhandahållna på begäran ur en databas” kunna användas för att avgränsa tjänsten beställ-tv i ett undantag från etableringsfriheten.

Ett krav på tillgänglighet när det gäller beställ-tv i tråd bör införas

Med hänsyn till att det rör sig om tjänster av samma karaktär, om än tillhandahållna på olika sätt, är det rimligt att krav ska kunna ställas på beställ-tv i tråd i samma omfattning som när det gäller tv och beställ-tv genom etern och tv i tråd. En förutsättning är dock att en sådan åtgärd kan anses utgöra en godtagbar inskränkning av den etableringsfrihet som följer av YGL.

Etableringsfriheten är som nämnts en av de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Det måste föreligga starka skäl för att göra inskränkningar i den.

Undersökningar visar att allt fler tittar på beställ-tv medan det traditionella tv-tittandet minskar (se avsnitt 4.2). En reglering som utökar programföretagens skyldighet att göra tv-program i beställ-tv tillgängliga för personer med funktionsnedsättning bidrar därför till att öka möjligheterna för dessa personer att bl.a. bli delaktiga i samhällslivet. När det gäller etersändningar och tv-sändningar i tråd har det ansetts yttrandefrihetsrättsligt acceptabelt att tv-bolagen har en skyldighet att göra programmen tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det finns skäl att göra samma bedömning i fråga om beställ-tv genom tråd. Många gånger kan det också vara enklare och mindre kostsamt att göra program tillgängliga i beställ-tv än i tv. Ändamålet är sammantaget så angeläget att det finns tillräckliga skäl att ytterligare inskränka etableringsfriheten för trådsändningar för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning till beställ-tv i tråd.

Mot den angivna bakgrunden bör det i YGL införas en bestämmelse som tillåter regler i vanlig lag om skyldighet för den som tillhandahåller tv-program på begäran genom överföringar i tråd som omfattas av databasregeln att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. De närmare kraven får anges i regler på lagnivå med stöd av undantaget i grundlagen.

Hur stor inverkan på etableringsfriheten sådana regler får är beroende av den närmare utformningen och omfattningen av de regler som införs i lag. Från yttrandefrihetsrättslig synpunkt är det väsentligt att lagreglerna inte blir så långtgående att de hindrar nya etableringar på mediemarknaden. De får vidare inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och får aldrig sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

17.3 Krav på främjande av europeiska produktioner

17.3.1 Bakgrund

Sverige har i november 2013 mottagit en formell underrättelse i vilken Europeiska kommissionen gör gällande brister i genomförandet av AV-direktivet (överträdelse nummer 2013/2191). Kommissionen anser att direktivet ska genomföras genom bindande lagregler och menar att detta inte har skett.

Den nuvarande regleringen av etableringsfriheten i tråd hindrar att det ställs krav i lag på främjande av europeiska produktioner i tv och beställ-tv i enlighet med vad AV-direktivet kräver.

I direktivets artiklar (artiklarna 13, 16 och 17) stadgas emellertid att medlemsstaterna ska främja europeiska produktioner när det gäller all tv och beställ-tv, oavsett på vilket sätt tjänsterna sänds eller tillhandahålls. Direktivet gör således, till skillnad från vad som gäller enligt YGL, ingen skillnad på regleringen av eter- och trådsändningar.

Det kan här nämnas att Sverige under förhandlingarna ansåg att krav på att det ska förekomma europeiska tv-produktioner inte behövde införas.

När det gäller tv och beställ-tv genom eter har direktivets bestämmelser om främjande av europeiska produktioner genomförts i radio- och tv-lagen. I 5 kap. 7 § stadgas att den som sänder tv på annat sätt än genom tråd ska se till, om det inte finns särskilda skäl mot det, att mer än hälften av den årliga sändningstiden ska upptas av program av europeiskt ursprung och att minst tio procent av den årliga sändningstiden eller minst tio procent av programbudgeten ska avse program av europeiskt ursprung som har framställts av självständiga producenter. Det anges också att en så stor andel som möjligt bör utgöras av program som har färdigställts under de närmast föregående fem åren. Enligt 5 kap. 8 § radio- och tv-lagen ska den som tillhandahåller beställ-tv på annat sätt än genom tråd på lämpligt sätt och när det är praktiskt möjligt främja framställningen av och tillgången till program av europeiskt ursprung.

Den svenska regeringen har i överträdelseärendet anfört att direktivets regler om främjande av europeiska produktioner i trådsändningar har genomförts genom andra åtgärder än lagstiftning, t.ex. genom stöd enligt Filmavtalet. Detta har emellertid inte godtagits av Europeiska kommissionen som vidhållit att genomföra-

det av direktivet måste ske genom bindande lagregler för att direktivet effektivt ska genomföras.

17.3.2 Överväganden

Vårt förslag: Det införs en bestämmelse som tillåter regler i vanlig lag om skyldighet för den som sänder tv i tråd och för den som tillhandahåller tv-program på begäran genom överföringar i tråd som omfattas av databasregeln att främja framställningen av och tillgången till program av europeiskt ursprung.

Ett krav på främjande av europeiska produktioner införs

Enligt AV-direktivet ska medlemsstaterna ha regler om främjande av europeiska produktioner. Direktivet har på grund av etableringsfriheten i tråd inte kunnat genomföras fullt ut i lag när det gäller tv och beställ-tv i tråd. Till skillnad från den svenska lagstiftningen skiljer inte AV-direktivet på sändningar och tillhandahållanden genom tråd och sändningar och tillhandahållanden på andra sätt än genom tråd. Mot bakgrund av det har Europeiska kommissionen i det ovan nämnda överträdelseärendet ifrågasatt Sveriges genomförande av AV-direktivets regler om främjande av europeiska produktioner när det gäller sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

AV-direktivet får enligt vår mening anses kräva att medlemsländerna inför bindande regler för att ge effekt åt direktivets innehåll. För att det ska bli möjligt att genomföra direktivet fullt ut i detta avseende behövs det ett undantag från huvudprincipen om etableringsfrihet.

Frågan är hur detta krav ska genomföras i svensk rätt.

Enligt direktivet gäller kraven på att tv-företagen ska främja europeiska produktioner ”där så är praktiskt möjligt och på lämpligt sätt” (se artiklarna 13, 16 och 17 i direktivet). I radio- och tv-lagen, som genomför direktivet när det gäller tv och beställ-tv genom etern, har detta uttryckts som att kraven gäller om det inte finns särskilda skäl mot det.

I förarbetena till bestämmelserna i radio- och tv-lagen (prop. 1992/93:75 s. 28) anges att de regler om vissa andelar för euro-

peiska program och program av oberoende producenter som finns i TV-direktivet (dessa bestämmelser har förts över till AV-direktivet) ger utrymme för en betydande flexibilitet. Vidare anges det att regler om andelen europeiska program och program av oberoende producenter därför bör utformas utifrån dessa förutsättningar. När det gäller bestämmelsen om främjande av europeiska produktioner i beställ-tv har regeringen ansett (prop. 2009/10:115 s. 129) att det inte närmare bör regleras hur främjandet ska ske utan att bestämmelsen ska utformas så att tv-företaget på lämpligt sätt och där det är praktiskt möjligt ska främja framställningen av och tillgången till program av europeiskt ursprung. Bestämmelserna i radio- och tv-lagen när det gäller tv och beställ-tv i etern har därför utformats så att kraven gäller om det inte föreligger särskilda skäl emot det (tv) respektive om det är praktiskt möjligt (beställ-tv) för tv-företagen att uppfylla dem.

Ett krav på främjande av europeiska produktioner när det gäller tillhandahållanden och sändningar genom tråd bör enligt vår bedömning utformas på samma sätt. Detta skulle innebära att påverkan på etableringsfriheten blir marginell. Vidare uppfyller de flesta tv-bolag kraven på europeiska produktioner redan i dag. Det ska här nämnas att svenska produktioner anses utgöra europeiska produktioner i direktivets mening.

En ytterligare aspekt som behöver beaktas är hur kraven på främjande av europeiska produktioner förhåller sig till den redaktionella frihet som anses följa av YGL. I någon mån får kraven på främjande anses innebära en sådan inskränkning. Det finns emellertid redan motsvarande krav för tv-sändningar och tillhandahållanden av beställ-tv genom etern och dessa har i de tidigare lagstiftningsärendena befunnits förenliga med reglerna om redaktionell frihet i YGL. Vad som nämns i avsnittet ovan om att kraven bara gäller om det inte finns särskilda skäl emot det respektive om det är praktiskt möjligt att uppfylla dem får anses ha bidragit till att kraven har ansetts förenliga med den redaktionella friheten. Krav på främjande av europeiska produktioner i trådsändningar får sägas innebära endast en marginell utökning av de krav som redan gäller.

Krav på främjande av europeiska produktioner är också ett slags mellanting mellan ett formkrav och ett innehållskrav. Kravet i AV-direktivet innebär för beställ-tv att europeiska produktioner ska främjas, men säger inget om hur främjandet ska ske. I fråga om van-

lig tv är dock kraven starkare och innebär att en viss andel program med europeiskt ursprung ska finnas i utbudet. Det sägs dock inget mer i direktivet än att programmen i tv och beställ-tv ska ha ett i något avseende europeiskt innehåll respektive framställningssätt.

Vår slutsats är mot denna bakgrund att ett undantag från etableringsfriheten bör införas som möjliggör bestämmelser i vanlig lag om främjande av europeiska produktioner i tv och beställ-tv i linje med vad AV-direktivet kräver.

Utformningen och avgränsningen av undantaget

När det gäller undantaget från etableringsfriheten för att möjliggöra krav på europeiska produktioner måste de tjänster som dessa krav får ställas på avgränsas.

Krav på främjande av europeiska produktioner finns redan när det gäller tv och beställ-tv genom etern (5 kap. 7 och 8 §§ radio- och tv-lagen). Det är motsvarande tjänster, fast tillhandahållna genom tråd, som ska omfattas av det nu aktuella undantaget.

Begreppet ”tv” används enligt vårt förslag i YGL och bör användas också när det gäller det nya undantaget. Begreppet ”beställ-tv” bör här ges samma innebörd som i förslaget om tillgängliggörande enligt 17.2.2 ovan. AV-direktivets krav på europeiska produktioner ska kunna ställas på dessa tjänster.

Avgränsningen av tjänsten bör därför kunna göras på samma sätt som när det gäller undantaget för krav på tillgänglighet till beställ-tv i tråd. Formuleringen ”program i tv som tillhandahålls på begäran genom en överföring i tråd som omfattas av databasregeln” bör alltså användas även när det gäller den tjänst på vilken det ska kunna ställas krav på europeiska produktioner. Denna avgränsning motsvarar begreppet beställ-tv som nu finns i 3 kap. 1 § 3 radio- och tv-lagen, vilket i sin tur är detsamma som det som används i artikel 1 g) i AV-direktivet.

Undantaget bör gälla främjande av program av europeiskt ursprung

I de befintliga reglerna i radio- och tv-lagen om främjande av europeiska produktioner i tv och beställ-tv i eter (5 kap. 7 och 8 §§) används formuleringen ”program av europeiskt ursprung”. I AV-direktivet används i stället formuleringen ”europeiska produktioner”.

Bedömningen är att det finns skäl att använda samma formulering som i de nuvarande reglerna i radio- och tv-lagen, alltså ”program av europeiskt ursprung”, när undantaget från etableringsfriheten i 3 kap. 1 § YGL för att möjliggöra krav i detta avseende utformas. ”Program av europeiskt ursprung” i den föreslagna lagändringen är avsett att ha samma innebörd som ”europeiska produktioner” i direktivets mening.

VII

ÖVRIGA FRÅGOR

18 Genomförande av förslagen

18.1 Konsekvenser

18.1.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden. Enligt 14 § gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt så ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå en finansiering. I 15 § anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a §, förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Enligt 16 § anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. I kommittéhandboken (Ds 2000:1) sägs även att kommittéer som lägger fram förslag som förutsätter behandling av personuppgifter bör särskilt uppmärksamma konsekvenserna från integritetsskyddssynpunkt för den som uppgifterna avser.

I våra direktiv har inte angetts att några särskilda konsekvensbeskrivningar ska göras.

18.1.2 Ekonomiska konsekvenser

Allmänt

Våra förslag innebär bl.a. en modernisering av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som syftar till att göra dessa grundlagar tydligare och mer lättillämpade. Förslagen innebär huvudsakligen ändringar av språklig och redaktionell natur och medför således inte några ekonomiska konsekvenser. Vidare är flera av våra förslag av övergripande karaktär och innebär förändringar på grundlagsnivå som öppnar för lagstiftning i vanlig lag. De eventuella ekonomiska konsekvenser som kan uppstå bedöms då i första hand uppstå vid den efterföljande lagstiftningen. Nedan berörs de olika delarna av våra förslag närmare.

Print on demand, e-böcker och ljudböcker

Utvidgningen av bilageregeln påverkar i första hand frågor som har att göra med ansvaret för digitala versioner av tryckta skrifter. Det bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för det allmänna, företag eller andra enskilda.

Förslaget att införa en möjlighet att få yttranden på en webbplats borttagna, om de omfattas av bilageregeln och innefattar tryckfrihetsbrott, kan eventuellt medföra en ökad arbetsbelastning för domstolarna och för Justitiekanslern. Frågan om borttagande kan dock normalt förväntas bli aktuell i samband med prövningen av ett åtal som Justitiekanslern eller en målsägande har väckt. I ett sådant fall torde frågan om borttagande inte medföra mer än en marginellt ökad arbetsbelastning. I de fall då talan om borttagande förs efter det att preskription har inträtt är det en förutsättning för att kunna få ett yttrande borttaget att ett tryckfrihetsbrott föreligger. Det får bedömas som tveksamt om fler kommer att ansöka om stämning för att få ett yttrande borttaget än de som i dag väcker åtal, enskilt eller allmänt.

Den sammantagna slutsatsen är att vårt förslag i fråga om borttagande inte kommer att kräva någon förstärkning av anslagen till de berörda myndigheternas verksamheter.

Användarkommentarer och externa leverantörer

Förslaget att införa en klargörande bestämmelse med innebörd att YGL kan gälla för en databas även om viss information har tillförts av annan bedöms inte påverka kostnaderna eller intäkterna för det allmänna, företag eller andra enskilda.

Inte heller det förtydligande av lagtexten som vi föreslår när det gäller grundlagsskyddet för databaser med utgivningsbevis bedöms få några ekonomiska konsekvenser.

Preskriptionsregler och ansvar för databaser m.m.

Möjligheten till ansvarsbegränsning för ansvarig utgivare när det gäller material i en databas som är äldre än ett år syftar i första hand till att komma till rätta med olika problem rörande ansvarsfrågan som medieföretagens stora databaser kan medföra (se närmare om detta i avsnitt 13.5.1). Förslaget bedöms inte påverka kostnaderna eller intäkterna för det allmänna, företag eller andra enskilda.

Förslaget att införa en ordning som innebär att en målsägande eller Justitiekanslern vid ansvarsbegränsning kan underrätta utgivaren om att en databas innehåller viss äldre information som kan utgöra yttrandefrihetsbrott kan möjligen medföra en ökad arbetsbelastning för Justitiekanslern. För att Justitiekanslern ska framställa en underrättelse till utgivaren enligt detta förslag krävs dock att förutsättningarna för allmänt åtal föreligger. I ärenden som avser yttrandefrihetsbrottet förtal torde det därför endast i undantagsfall bli aktuellt att Justitiekanslern tillämpar denna bestämmelse eftersom möjligheterna till allmänt åtal är begränsade (se 5 kap. 5 § första stycket brottsbalken). När det gäller yttrandefrihetsbrott som alltid hör under allmänt åtal, t.ex. hets mot folkgrupp, gör vi bedömningen att frågan om underrättelse endast kommer att aktualisera en marginell ökning av arbetsbelastningen. Bedömningen är att det inte krävs någon förstärkning av anslagen till Justitiekanslern.

Personlig integritet och grundlagsskydd

Förslaget att införa en delegationsbestämmelse avseende offentliggörande av vissa känsliga personuppgifter som förekommer i uppgiftssamlingar syftar till att öka skyddet för den personliga integriteten.

Förslaget utgör framför allt en principiell ändring men kan ses som en marginell inskränkning av yttrandefriheten för vissa särskilda fall. Inskränkningen kan möjligtvis få ekonomiska konsekvenser för företag vars verksamhet i dag består av att tillhandahålla den typ av uppgiftssamlingar som enligt förslaget kan träffas av delegationsbestämmelsen. De eventuella ekonomiska konsekvenserna är inte möjliga att överblicka i dagsläget.

Delegationsbestämmelsen innebär att vanlig lag och EU:s dataskyddsförordning kommer att gälla. Förordningen kommer, när den träder i kraft i maj 2018, att bli direkt tillämplig i Sverige och ersätta personuppgiftslagen (1998:204), PUL. En utredning, Data-skyddsutredningen, har tillsatts med uppdraget att föreslå hur den svenska lagstiftningen på området bäst anpassas till den nya förordningen (dir. 2016:15). Exakt hur den svenska lagstiftningen på området kommer att utformas och tillämpas är oklart. Det kommer dock även fortsättningsvis att kunna göras undantag för personuppgiftsbehandling som sker för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande om det är nödvändigt för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefrihet och informationsfrihet. En bedömning kan behöva göras i varje enskilt fall.

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt PUL. Den föreslagna delegationsbestämmelsen medför att vanlig lag och EU:s dataskyddsförordning kommer att gälla. Det kan i nuläget antas att Datainspektionen kommer att vara tillsynsmyndighet i Sverige i de frågor som omfattas av förordningen. Bedömningen är att den typ av verksamhet som träffas av delegationsbestämmelsen kommer att falla inom Datainspektionens tillsynsområde. Vårt förslag kan därför leda till ytterligare tillsynsärenden hos Datainspektionen. Som har anförts ovan finns det flera oklarheter kring det kommande rättsläget och det är därför inte möjligt att i dagsläget överblicka vilka ekonomiska konsekvenser vårt förslag kan ha för Datainspektionen.

Internationellt rättsligt bistånd

Förslaget om utökade möjligheter till internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området kommer att medföra att det svenska rättsväsendet får rättsliga förutsättningar att bistå utländska myndigheter i brottsutredningar som bedrivs i utlandet men där utredningsåtgärder behöver vidtas i Sverige. Det kan t.ex. bli aktuellt att här i landet hålla förhör med en misstänkt, ta upp bevisning vid domstol eller besluta om beslag. Möjligheten att lämna internationellt rättsligt bistånd på tryck- och yttrandefrihetsområdet kommer att innebära nya arbetsuppgifter för olika aktörer inom rättsväsendet.

Det kan samtidigt konstateras att endast någon enstaka ansökan om rättsligt bistånd på TF:s och YGL:s områden kommer in till svenska myndigheter varje år. Bedömningen är dock att antalet framställningar om rättsligt bistånd kan komma att öka något när det blir tydligt att det finns en möjlighet att lämna sådant bistånd. Förslaget kan därför medföra en viss marginell ökning av arbetsbelastningen hos berörda statliga organ, främst hos Justitiedepartementet och Justitiekanslern, som enligt förslaget i olika funktioner kommer att vara inblandade i handläggningen av dessa ärenden. Hur många ärenden det kan bli fråga om är svårt att säga men utrymmet för att lämna rättsligt bistånd kommer även fortsättningsvis att vara förhållandevis begränsat.

Vi gör uppskattningen att antalet brottmålsärenden inte blir av den omfattningen att de medför en märkbar ökning av arbetsbördan hos de inblandade myndigheterna.

Förslaget medför även att rättsligt bistånd kan lämnas på det civilrättsliga området. Bedömningen är att detta i första hand kan avse bistånd med olika processuella åtgärder (t.ex. vittnesförhör) i tvistemål som pågår i den begärande staten och verkställighet av utländska domar avseende skadeståndsskyldighet. Dessa åtgärder kommer i första hand att beröra tingsrätterna respektive Kronofogdemyndigheten. Inte heller dessa ärendetyper kan dock förväntas leda till någon noterbar ökning av arbetsbördan.

Den sammantagna slutsatsen är att våra förslag i fråga om internationellt rättsligt bistånd inte kommer att kräva någon förstärkning av anslagen till de berörda myndigheternas verksamheter.

Produktinformation

Den delegationsbestämmelse för produktinformation som föreslås gör det möjligt att i lag uppställa krav på att införa och på visst sätt utforma varningstext, innehållsdeklaration eller annan liknande produktinformation. Förslaget innebär dock inte någon större materiell ändring av gällande rätt utan syftar främst till att tydliggöra rättsläget på grundlagsnivå och till att förenkla framtida lagstiftningsarbete inom det aktuella området samt till att underlätta det svenska förhandlingsarbetet inom EU (se närmare om detta i avsnitt 16.2.1). Förslaget bedöms inte medföra några direkta ekonomiska konsekvenser för det allmänna, företag eller andra enskilda.

Krav på europeiska produktioner i trådsändningar och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning till beställ-tv som sänds genom tråd

Förslagen att införa delegationsbestämmelser avseende tillgängliggörande av sändningar för personer med funktionsnedsättning och främjande av europeiska produktioner för sändande av program i tv eller tillhandahållande av sådana program genom överföring ur en databas innebär en viss inskränkning av etableringsfriheten och medför skyldigheter för programföretagen. Detta kan möjligtvis medföra vissa kostnader för företagen. Hur stor inverkan på etableringsfriheten sådana regler får är dock beroende av den närmare utformningen och omfattningen av de regler som införs i lag, varför det inte är möjligt att nu uppskatta vilka eventuella kostnader förslaget kan medföra. Det ska dock nämnas att kravet på tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning redan i dag kan uppställas när det gäller tv i tråd.

18.1.3 Övriga konsekvenser

Våra förslag om ansvarsbegränsning för utgivaren för material i en databas kan ha viss betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Den nuvarande ordningen innebär att utgivaren ansvarar för material som har lagts ut på en webbplats oavsett när publiceringen skedde. Förslaget om ansvarsbegränsning för utgiva-

ren kan därför eventuellt påverka antalet åtal som väcks och antalet lagförda brott kan därmed möjligtvis minska något.

Av betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet är även att det föreslås en ny straffbestämmelse som ett inslag i den föreslagna ordningen att införa en möjlighet att få ett yttrande i en databas borttaget. Enligt den föreslagna straffbestämelsen ska det vara straffbart att låta det aktuella yttrandet ligga kvar på webbplatsen i strid med ett beslut om borttagande.

I fråga om möjligheterna att *nå de integrationspolitiska målen* kan nämnas att vi föreslår att de rättigheter som grundlagarna garanterar ska rikta sig till ”var och en” och inte som i dag enbart till svenska medborgare. Vidare föreslås att kraven på svenskt medborgarskap för vissa uppdrag och befattningar med koppling till viss medieverksamhet tas bort från grundlagen (bl.a. i fråga om utgivare för periodiska skrifter respektive radioprogram). Särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare får dock göras genom lag.

När det gäller konsekvenser för *jämställdheten mellan kvinnor och män* kan nämnas att vårt förslag innebär att TF och YGL får en könsneutral språklig utformning.

Våra förslag kan i övrigt inte anses medföra några konsekvenser som ska beaktas enligt 15 § kommittéförordningen.

18.2 Behovet av ändringar i andra lagar

Vårt förslag innebär att strukturen och numreringen ändras i TF och YGL. Förslaget innebär dessutom att detaljbestämmelser flyttas från TF till lagen (1991:1559) föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagen områden (tillämpningslagen). Det har inte funnits utrymme för oss att under genomgången av grundlagarna även göra en allmän översyn av tillämpningslagen. Mot bakgrund av de omfattande förändringar som görs i TF och YGL är det enligt vår bedömning motiverat att under det fortsatta lagstiftningsarbetet även gå igenom tillämpningslagen. Det gäller inte minst med hänsyn till den omnumrering av paragrafer som sker i vissa kapitel i grundlagarna.

Den ändrade numreringen i TF och YGL innebär vidare att det finns skäl att också se över andra lagar i vilka det förekommer hän-

visningar till grundlagarna, bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), radio- och tv-lagen (2010:696) och rättegångsbalken.

Vidare föreslår vi att vissa nya bestämmelser införs i tillämpningslagen som en följd av de förändringar i sak som görs i TF och YGL. Vi bedömer inte att förslagen i sig gör det nödvändigt att därutöver införa nya regler på lagnivå. En annan frågeställning är om lagstiftaren i ett senare skede ser anledning att införa regler i lag som möjliggörs av de av oss föreslagna förändringarna i grundlag, t.ex. i fråga om krav på tillgänglighet till beställ-tv i tråd.

18.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna i TF och YGL bör träda i kraft den 1 januari 2019, dvs. vid årsskiftet efter utgången av det år då förslagen tidigast kan bli slutligt antagna av riksdagen. De ändringar som föreslås i tillämpningslagen förutsätter ändringar i TF och YGL. De kan därför inte träda i kraft före grundlagsändringarna. Detsamma gäller de lagändringar som fordras till följd av den nya bestämmelsen om internationellt rättsligt bistånd.

Förslaget om en ettårig ansvarsbegränsning för utgivare innebär en lättnad för den som misstänks för ett yttrandefrihetsbrott. En utgivare ska därför kunna åberopa ansvarsbegränsningen så snart bestämmelsen har trätt i kraft och därmed tillgodoräkna sig tid som har löpt före ikraftträdandet.

Den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 5 § YGL om att ett yttrande kan anses publicerat på nytt om utgivaren inte tar bort detta efter en underrättelse bör kunna avse yttranden som har publicerats före ikraftträdandet. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse i den delen.

Enligt vår bedömning finns det inte något behov av övergångsbestämmelser när det gäller förslaget om en utvidgad bilageregulering eller de därtill kopplade förslagen. Detsamma gäller i fråga om den klaggörande bestämmelse som vi föreslår i YGL om externt material som finns i en databas (se avsnitt 10.2.2). Inte heller beträffande våra övriga förslag finns det behov av övergångsbestämmelser.

I ett avseende kan det dock behövas en övergångsbestämmelse. De ändringar som föreslås i TF och YGL medför behov av följdändringar i sådana författningar som hänvisar till nuvarande be-

stämmelser i grundlagarna. Det kan inte uteslutas att vissa hänvisningar till TF och YGL som finns i andra författningar inte har hunnit ändras när förändringarna i grundlagarna träder i kraft. Det bör därför finnas en övergångsbestämmelse som innebär att en bestämmelse i TF och YGL i dess nya lydelse ska tillämpas om en lag eller annan författning hänvisar till en föreskrift som har ersatts av en bestämmelse i grundlagarnas nya lydelse.