

Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor

Delbetänkande av Yttrandefrihetskommittén

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:14

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23151-7
ISSN 0375-250X

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹ att 2 kap. 1 § och punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

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,

3. mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats,

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften,

6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television *och* vissa liknande överföringar samt filmer,

Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television, vissa liknande överföringar *och offentliga*

¹ Regeringsformen omtryckt 2003:593.

videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

uppspelningar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.

Utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får i lag föreskrivas att filmer och videogram *icke* får förevisas offentligt, om de *ej* dessförinnan har godkänts för sådan visning.

Utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får i lag föreskrivas att filmer och videogram *inte* får förevisas offentligt, om de *inte* dessförinnan har godkänts för sådan visning. *I lag får också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen² att 3 kap. 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §

Myndighet eller annat allmänt organ må ej efterforska författaren till framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som utgivit eller avsett att utgiva framställning i sådan skrift eller den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som ej står i strid med denna förordning. Får efterforskning förekomma, *skall* därvid beaktas den i 3 § angivna tystnadsplikten.

Myndighet eller annat allmänt organ må ej efterforska författaren till framställning som införts eller varit avsedd att införas i tryckt skrift, den som utgivit eller avsett att utgiva framställning i sådan skrift eller den som lämnat meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som ej står i strid med denna förordning. Får efterforskning förekomma, *ska* därvid beaktas den i 3 § angivna tystnadsplikten.

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

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet mot författarens eller, i fall som avses i 1 §, mot utgivarens eller meddelarens vilja på tryckt skrift sätter ut dennes namn, pseudonym eller signatur eller åsidosätter sin tystnadsplikt enligt 3 §, döms till böter eller fängelse

² Tryckfrihetsförordningen omtryckt 2002:908.

i högst ett år. Till samma straff döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet på skriften såsom författare, utgivare eller meddelare sätter ut namnet på eller pseudonym eller signaturen för annan person än den verkliga författaren, utgivaren eller meddelaren.

För efterforskning i strid med 4 § första meningen döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst ett år.

För efterforskning i strid med 4 § *första stycket* första meningen döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst ett år.

För uppsåtligt brott mot repressalieförbudet i 4 § andra stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

Allmänt åtal för brott som avses i första stycket må väckas endast om målsäganden anmält brottet till åtal.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen

Härigenom föreskrivs i fråga om yttrandefrihetsgrundlagen³ att 1 kap. 1, 3, 6 och 9 §§, 2 kap. 4–5 §§, 3 kap. 1 § och 7 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar 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.

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television, vissa liknande överföringar och *offentliga uppspelningar* samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor *samt innehållet i vissa offentliga uppspelningar ur en databas.*

³ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 2002:909.

Med tekniska upptagningar avses i denna grundlag upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

Med databas avses i denna grundlag en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

3 §

Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Trots första stycket får det genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som *skall* visas offentligt.

Trots första stycket får det genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som *ska* visas offentligt *samt av rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 9 § första stycket 3.*

Det får inte utan stöd i denna grundlag förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i radioprogram och tekniska upptagningar förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar. Detsamma gäller förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram.

6 §

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. *Med* sådana sändningar av radioprogram *avses* även *tillhandahållande av* direktsända och inspelade program *ur en databas.*

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. *Som* sådana sändningar av radioprogram *anses* även *att allmänheten på särskild begäran tillhandahålls* direktsända och inspelade program *vilkas*

starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren.

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

9 §

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en *tryckt* 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, *eller*

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 1.

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas, *i andra fall än som avses i 6 § första stycket andra meningen*, också 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 infor-

mation 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 *skall* 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 finns risk för att det 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 *skall* 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

2 kap.

4 §

Ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska

1. upphovsmannen till en framställning som har offentliggjorts eller varit avsedd att offentliggöras i ett radioprogram 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 radioprogram eller en teknisk upptagning, eller

3. den som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 2 §.

Förbudet hindrar inte efterforskning i fall då denna grundlag medger åtal eller annat ingripande. I sådana fall *skall* dock den i 3 § angivna tystnadsplikten beaktas.

Förbudet hindrar inte efterforskning i fall då denna grundlag medger åtal eller annat ingripande. I sådana fall *ska* dock den i 3 § angivna tystnadsplikten beaktas.

Inte heller får en myndighet eller ett annat allmänt organ ingripa mot någon för att han eller hon i ett radioprogram eller en teknisk upptagning har brukat sin yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk.

5 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § *skall* dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som i ett radioprogram eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet 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.

För efterforskning i strid med 4 § döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot sin tystnadsplikt enligt 3 § *ska* dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som i ett radioprogram eller en teknisk upptagning uppsåtligen eller av oaktsamhet 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.

För efterforskning i strid med 4 § *första och andra stycket* döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst ett år.

För uppsåtligt brott mot repressalieförbudet i 4 § tredje stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

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

3 kap.**1 §**

Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd.

Den frihet som följer av första stycket 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, *eller*

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 funktionshinder, eller

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

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

7 kap.**1 §**

Bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal *skall* gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i

Bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal *ska* gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern får 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 i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp eller brott mot medborgerlig frihet.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott *skall* väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 §, från den tidpunkt när informationen inte längre tillhandahölls. Beträffande tekniska upptagningar är tiden ett år från det att upptagningen gavs ut. Beträffande sådana upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § 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.

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 i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp eller brott mot medborgerlig frihet.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott *ska* väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § *första stycket 1 och 2*, från den tidpunkt när informationen inte längre tillhandahölls. *I fråga om sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 1 kap. 9 § första stycket 3 är tiden sex månader från uppspelningen.* Beträffande tekniska upptagningar är tiden ett år från det att upptagningen gavs ut. Beträffande sådana upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § 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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att 1 kap. 9 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I förhållandet mellan å ena sidan sådana organ som avses i 8 § andra stycket, i fråga om den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller sådana organ som avses i 9 § och å andra sidan deras anställda och uppdragstagare enligt 6 § gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant missbruk och

3. förbud mot att efterforska upphovsman eller meddelare.

Föreslagen lydelse

1 kap.

9 a §⁴

I förhållandet mellan å ena sidan sådana organ som avses i 8 § andra stycket, i fråga om den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller sådana organ som avses i 9 § och å andra sidan deras anställda och uppdragstagare enligt 6 § gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot *bruk eller* missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant *bruk eller* missbruk,

3. *straff för överträdelse av förbudet enligt 2,*

4. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, *den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upp-*

⁴ Senaste lydelse 2006:801.

*tagning och den som har framträtt
i en sådan framställning samt
5. straff för överträdelse av för-
budet enligt 4.*

Vad som sägs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden⁵ att 3 kap. 18–19 och 27 §§, 5 kap. 3 § och 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i 12–15 §§ tillämpas också i fråga om sådant tillhandahållande av information som avses i 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Den som bedriver sådan verksamhet ska till Radio- och TV-verket anmäla vilket namn databasen har. *Namnet ska innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift.* När ett sådant programföretag som har tillstånd enligt 2 kap. 2 § första eller andra stycket radio- och TV-lagen (1996:844) att sända radioprogram också driver verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen, ska i stället för vad som anges i 1 § första stycket gälla att

- utgivare ska utses för verksamheten,

Föreslagen lydelse

3 kap. 18 §⁶

Bestämmelserna i 12–15 §§ tillämpas också i fråga om sådant tillhandahållande av information som avses i 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Den som bedriver sådan verksamhet ska till Radio- och TV-verket anmäla vilket namn databasen har. *I fråga om sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen ska namnet innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift.* När ett sådant programföretag som har tillstånd enligt 2 kap. 2 § första eller andra stycket radio- och TV-lagen (1996:844) att sända radioprogram också driver verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen, ska i stället för vad som anges i 1 §

⁵ Lagen omtryckt 2002:911.

⁶ Senaste lydelse 2007:1288.

- uppgift om vem som är utgivare, och i förekommande fall ställföreträdare, ska antecknas i register hos programföretaget.

första stycket gälla att
 - utgivare ska utses för verksamheten,
 - uppgift om vem som är utgivare, och i förekommande fall ställföreträdare, ska antecknas i register hos programföretaget.

19 §

Utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen utfärdas av Radio- och TV-verket på ansökan av den som bedriver verksamheten.

En ansökan *skall* innehålla uppgift om databasens namn, vem som bedriver verksamheten, från vilken ort överföringarna utgår och vem som utsetts till utgivare samt, i förekommande fall, ställföreträdare för utgivaren. *Namnet skall* innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift.

En ansökan *ska* innehålla uppgift om databasens namn, vem som bedriver verksamheten, från vilken ort överföringarna utgår och vem som utsetts till utgivare samt, i förekommande fall, ställföreträdare för utgivaren. *I fråga om sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen ska namnet* innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift.

Ansökan *skall* också innehålla en teknisk beskrivning av verksamheten. Av beskrivningen *skall* det framgå hur information tillhandahålls allmänheten. Beskrivningen *skall* ha sådan omfattning att det framgår om verksamheten uppfyller förutsättningarna enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Ansökan *ska* också innehålla en teknisk beskrivning av verksamheten. Av beskrivningen *ska* det framgå hur information tillhandahålls allmänheten. Beskrivningen *ska* ha sådan omfattning att det framgår om verksamheten uppfyller förutsättningarna enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Till en ansökan *skall* fogas bevis att utgivaren uppfyller de behörighetsvillkor som anges i yttrandefrihetsgrundlagen och att

Till en ansökan *ska* fogas bevis att utgivaren uppfyller de behörighetsvillkor som anges i yttrandefrihetsgrundlagen och att

utgivaren har åtagit sig uppdraget.

utgivaren har åtagit sig uppdraget.

27 §

Radio- och TV-verket *skall* föra register över verksamheter enligt 1 kap. 9 § första och andra styckena yttrandefrihetsgrundlagen. Registret får föras med hjälp av automatiserad behandling. Det får innehålla uppgifter om databasens namn, vem som bedriver verksamheten, från vilken ort överföringarna utgår, vem som utsetts till utgivare och, i förekommande fall, ställföreträdare för utgivaren, en teknisk beskrivning av verksamheten samt tidpunkt för utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis.

Radio- och TV-verket *ska* föra register över verksamheter enligt 1 kap. 9 § första och andra styckena yttrandefrihetsgrundlagen. Registret får föras med hjälp av automatiserad behandling. Det får innehålla uppgifter om databasens namn, vem som bedriver verksamheten, från vilken ort överföringarna *eller uppspelningarna* utgår, vem som utsetts till utgivare och, i förekommande fall, ställföreträdare för utgivaren, en teknisk beskrivning av verksamheten samt tidpunkt för utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis.

5 kap.

3 §

Den som sänder radioprogram till allmänheten *skall* ombesörja att varje program spelas in. Denna skyldighet gäller också sådana radioprogram som avses i 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Inspelningen *skall* bevaras i minst sex månader från sändningen eller, i fråga om sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen, från det att informationen inte längre tillhandahölls. Beträffande överföringar som omfattas av 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen och motsvarande överföringar enligt

Den som sänder radioprogram till allmänheten *ska* ombesörja att varje program spelas in. Denna skyldighet gäller också sådana radioprogram som avses i 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Inspelningen *ska* bevaras i minst sex månader från sändningen eller, i fråga om sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § *första stycket 1 och 2* yttrandefrihetsgrundlagen, från det att informationen inte längre tillhandahölls *och, i fråga om sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen, från*

1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är det tillräckligt att det dokumenteras vilken information som vid varje tidpunkt tillhandahålls.

Den som här i landet för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller som upplåter satellitkapacitet *skall* också ombesörja att varje program spelas in och bevaras. Detta gäller dock inte om någon annan *skall* göra detta enligt första stycket.

uppspelningen. Beträffande överföringar som omfattas av 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen och motsvarande överföringar enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är det tillräckligt att det dokumenteras vilken information som vid varje tidpunkt tillhandahålls.

Den som här i landet för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller som upplåter satellitkapacitet *ska* också ombesörja att varje program spelas in och bevaras. Detta gäller dock inte om någon annan *ska* göra detta enligt första stycket.

Skyldigheten enligt första stycket gäller inte samtidig och oförändrad vidareändring av radioprogram genom trådnät.

7 kap.

3 §

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål *skall* tas upp är den ort varifrån ett radioprogram har utgått för sändning, varifrån överföringar som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen har utgått eller där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål *ska* tas upp är den ort varifrån ett radioprogram har utgått för sändning, varifrån överföringar *eller uppspelningar* som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen har utgått eller där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förkortningar

a.	anförd, anförda
a.a.	anfört arbete
art.	artikel
BBS-lagen	lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor
bet.	betänkande
BrB	brottsbalken
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
Ds	departementspromemoria
EG	Europeiska gemenskapen
Europakonventionen	Europeiska konventionen (4 november 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
KuL	Kreditupplysningslagen (1973:1173)
MGU	Mediegrundlagsutredningen

MK	Mediekommittén
MMU	Massmedieutredningen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
p.	punkt
PO	Allmänhetens pressombudsman
PON	Pressens opinionsnämnd
prop.	proposition
PuL	personuppgiftslagen (1998:204)
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagens skrivelser
SOU	statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
tillämpningslagen	lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihets- förordningens och yttrande- frihetsgrundlagens områden
TYB	Tryck- och yttrandefrihets- beredningen
YFK	Yttrandefrihetskommittén
YFU	Yttrandefrihetsutredningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
Författningsförslag	27
1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	27
2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	29
3 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen.....	31
4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	38
5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.....	40
Uppdraget och dess genomförande	45
1 Det gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet	49
1.1 Inledning.....	49
1.2 De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna.....	52
1.2.1 Etableringsfrihet.....	52
1.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder.....	53
1.2.3 Ensamansvar med meddelarskydd.....	55
1.2.4 Särskild brottskatalog m.m.	57
1.2.5 Särskild rättegångsordning m.m.	59

1.3	Förutsättningar för TF:s och YGL:s tillämplighet.....	59
1.3.1	Formella krav.....	60
1.3.1.1	TF	60
1.3.1.2	YGL.....	60
1.3.2	Materiella krav	62
1.3.3	Territoriella krav	62
1.4	TF:s och YGL:s historik	63
2	Integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet.....	65
2.1	Uppdraget m.m.	65
2.2	Det frivilliga grundlagsskyddet för andra än massmedieföretags databaser.....	68
2.3	Skyddet för den personliga integriteten vid publicering av uppgifter i databaser	71
2.3.1	Regeringsformen.....	71
2.3.2	Europarådet	73
2.3.3	EG-rätten.....	77
2.3.3.1	Allmänt.....	77
2.3.3.2	Dataskyddsdirektivet m.m.	79
2.3.4	Brottsbalken	84
2.3.5	Personuppgiftslagen.....	84
2.3.6	BBS-lagen.....	89
2.3.7	Kreditupplysningslagen	89
2.3.8	Andra regler till skydd för den personliga integriteten	92
2.3.9	Självsanering av Internet.....	93
2.3.9.1	PO och PON.....	94
2.3.9.2	Annan självsaneringsverksamhet på Internet.....	96
2.4	I vad mån förekommer integritetskränkningar i databaser med utgivningsbevis?.....	98
2.4.1	Inledning.....	98
2.4.2	Resultatet av undersökningen av innehållet i databaser med utgivningsbevis	105
2.4.2.1	Grupp A: databaser med organisationsformen ”privatperson” eller ”övrigt” om de kan antas drivas av privatpersoner.....	105

2.4.2.2	Grupp B: Databaser med kreditupplysnings- verksamhet eller liknande verksamhet med utlämning av uppgifter ur register.....	105
2.4.2.3	Grupp C: Databaser som drivs av aktiebolag, handelsbolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska eller ideella föreningar, stiftelser, klubbar eller liknande privata organ.....	106
2.4.2.4	Grupp D: Databaser som drivs av myndig- heter, kommuner, landsting, städer, skolor, högskolor, universitet, stift, församlingar eller andra kyrkliga organ, museer, bibliotek, sametinget, andra offentliga organ o.d.	106
2.4.2.5	Summan av Grupp A–D	106
2.4.2.6	Kommentarer	107
2.5	Behövs ändrad lagstiftning?	107
3	Förtydligande av databasregeln och webbsändningsregeln	115
3.1	Uppdraget.....	115
3.2	Omfattas en redaktion för en stencilerad eller på liknande sätt mångfaldigad skrift av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln?	116
3.2.1	Databasregeln.....	116
3.2.2	Tryck- och yttrandefrihetsberedningens överväganden.....	117
3.2.3	Remissinstanserna.....	118
3.2.4	Yttrandefrihetskommitténs överväganden	118
3.3	Webbsändningsregeln.....	119
3.3.1	Närmare om de aktuella reglerna.....	119
3.3.2	Närmare om tillkomsten av webbsändningsregeln ..	123
3.3.3	Tryck- och yttrandefrihetsberedningens överväganden och förslag m.m.	124
3.3.4	Yttrandefrihetskommitténs överväganden	128

4	En stencilregel för tekniska upptagningar?	133
4.1	Uppdraget m.m.	133
4.2	Gällande rätt	135
4.3	Närmare om problemen m.m.	139
4.4	Diskussionen före TYB:s debattbetänkande om en stencilregel för tekniska upptagningar	142
4.5	TYB:s överväganden och förslag i debattbetänkandet m.m.	143
4.6	Yttrandefrihetskommitténs överväganden	148
5	Grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas	157
5.1	Uppdraget m.m.	158
5.2	Utvecklingen beträffande digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas.....	159
5.3	Närmare om hur digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas förhåller sig till YGL.....	162
5.3.1	De relevanta reglerna i YGL.....	162
5.3.2	Bedömning	167
5.4	Förslag till grundlagsskydd för digital bio m.m.	172
5.4.1	Ett tillägg i databasregeln	172
5.4.2	Automatiskt grundlagsskydd?	176
5.4.3	Följändringar i YGL, RF och tillämpningslagen, m.m.	179
5.5	Censurfrågan	191
6	Grundlagsskydd för "e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll"	195
6.1	Uppdraget m.m.	195
6.2	Utvecklingen beträffande e-böcker och e-tidningar m.m.	197

6.3	Närmare om hur e-böcker och e-tidningar förhåller sig till TF och YGL.....	200
6.4	Grundlagsskydd för ”e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll”	203
6.4.1	Inledning	203
6.4.2	Hur bör det som ska föras in under grundlagsskyddet avgränsas?	205
6.4.3	Vilka grundlags- och lagändringar krävs om ”e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll” ska föras in under YGL?.....	213
7	Efterforsknings- och repressalieförbuden	219
7.1	Problemen m.m.	219
7.2	Allmänt om meddelarskyddet	220
7.3	Ska överträdelse av efterforskningsförbudet vara straffbar även vid oaktsamhet?	222
7.3.1	Bakgrund till frågan	222
7.3.2	Närmare om efterforskningsförbudet.....	224
7.3.3	Överväganden	225
7.4	Kommunanställdas skydd mot repressalier i form av disciplinåtgärder	227
7.4.1	Närmare om problemet.....	228
7.4.2	Närmare om repressalieförbudet	231
7.4.3	Överväganden	234
7.4.3.1	Utgångspunkter.....	234
7.4.3.2	En särbestämmelse om disciplinåtgärder mot kommunalt anställda?	236
7.4.3.3	En bestämmelse som omfattar alla repressalier och alla offentligt anställda personer?	241
7.4.3.4	Skäl för och emot de diskuterade lösningarna.....	245
7.4.3.5	Yttrandefrihetskommitténs slutsats	247

7.5	Straffsanktionering av efterforsknings- och repressalieförbuden när det är fråga om meddelarfrihet enligt 1 kap. 9 a § sekretesslagen för anställda och uppdragstagare i kommunala bolag m.m.	247
7.5.1	Närmare om problemet	248
7.5.2	Överväganden.....	249
7.5.2.1	Efterforskningsförbudet	249
7.5.2.2	Repressalieförbudet	252
8	Yttrandefrihetsrättsliga aspekter på lagregler om skyldighet att göra trådsända TV-program tillgängliga för personer med funktionshinder	263
8.1	Uppdraget m.m.	264
8.2	Gällande rätt	266
8.3	Överväganden.....	269
9	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	279
9.1	Inledning.....	279
9.2	Kostnadsberäkningar	280
9.3	Övriga konsekvensbeskrivningar	283
10	Författningskommentar	285
10.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	285
10.2	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	286
10.3	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen ...	290
10.4	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	300
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden	302

Särskilda yttranden 307**Bilagor**

1	Tryck- och yttrandefrihetsberedningens direktiv 2003:58.....	309
2	Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tilläggsdirektiv 2007:76.....	321
3	Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tilläggsdirektiv 2008:42.....	327
4	Databaser med utgivningsbevis.....	345
5	Författningsförslag och författningskommentar till kapitel 6.....	429

1 Det gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet

1.1 Inledning

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 § andra stycket RF). Den fria åsiktsbildningen förutsätter bl.a. yttrande- och informationsfrihet och dessa friheter tillförsäkras också medborgarna i 2 kap. 1 § första stycket RF. Friheten att yttra sig i tryckta och vissa därmed jämställda skrifter skyddas emellertid särskilt i TF och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra s.k. tekniska upptagningar skyddas särskilt i YGL, jfr 2 kap. 1 § andra stycket RF. TF och YGL kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen).

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

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

I 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL föreskrivs att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras i någon annan ordning eller i något annat fall än som anges i TF och YGL. Denna princip kallas *exklusivitetsprincipen* och är grundvalen för TF:s och YGL:s ställning som exklusiv straff- och processlag i fråga om missbruk av tryck- och yttrandefriheten. Principen innebär att ingripanden på grund av missbruk av friheten att yttra sig i

något av de medier som skyddas av TF eller YGL inte får göras på något annat sätt eller i andra fall än de som anges i dessa grundlagar.

Det skydd som TF och YGL ger de olika medierna överensstämmer till stora delar, men det finns också skillnader i skyddet som beror på mediernas särdrag. Så finns t.ex. beträffande radioprogram som sänds på annat sätt än genom tråd ("genom etern") undantag från principen om etableringsfrihet, och beträffande filmer som ska visas offentligt finns undantag från förbudet mot censur.

Det detaljerade skydd för yttrandefriheten på grundlagsnivå som TF och YGL ger är i sin utförlighet unikt internationellt sett. Det ger yttrandefriheten, till den del den utövas i medier som omfattas av TF eller YGL, ett stabilt skydd eftersom ändring av reglerna kräver två likalydande beslut med riksdagsval emellan. För yttrandefriheten till den del den inte omfattas av TF eller YGL, t.ex. när yttrandet sprids via en webbsida som inte tillhandahålls av ett massmedieföretag och för vilken inte heller något utgivningsbevis gäller, är skyddet inte lika stabilt och detaljerat på grundlagsnivå. Till skydd för yttrandefriheten i den delen gäller endast de mera allmänna reglerna i RF och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

RF:s garanti för yttrande- och informationsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2) innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad

- yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, och
- informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Dessa friheter får emellertid inskränkas genom lag. Efter bemyndigande i lag får de också i vissa fall begränsas genom annan författning. Begränsningar får emellertid inte göras för vilka ändamål eller i vilken omfattning som helst. Gränserna för begränsningar framgår av 2 kap. 12 § andra stycket och 13 § RF.

Europakonventionen innehåller i artikel 10 regler till skydd för yttrandefriheten. Enligt artikeln ska var och en ha rätt till yttrandefrihet. Rätten sägs innefatta åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och

sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Det anges i artikeln att eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter får det underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet. Artikeln hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, TV- eller biografföretag. Innebörden av artikel 10 framgår närmare i den praxis som Europadomstolen i Strasbourg har utformat.

Europakonventionen utgör också en del av EG-rätten. Enligt artikel 6 i Maastrichtfördraget ska EU nämligen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna så som de garanteras i Europakonventionen och så som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Vid regeringskonferensen i Nice år 2000 antog EU en egen särskild stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna som delvis bygger på Europakonventionen. Stadgan är inte juridiskt bindande men högtidligt proklamerad av Europaparlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna. I kapitel II om friheter finns bl.a. bestämmelser om skydd av personuppgifter (artikel 8) och om yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11). Rättighetsstadgan riktar sig till EU:s institutioner och till medlemsstaterna till den del dessas domstolar och andra organ tillämpar EG-rätt eller annan unionsrätt. Flertalet av artiklarna i stadgan grundar sig antingen på Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll eller på EG-fördraget. Skyddsnivån enligt Europakonventionen ska alltid iakttas enligt stadgan. EU:s stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna ingick som en del i det förslag till nytt konstitutionellt fördrag som EU-ländernas stats- och regeringschefer enades om år 2004. Enligt det fördrag som nu är aktuellt, Lissabonfördraget, blir stadgan juridiskt bindande men utgör inte en del av fördragstexten. I stället görs en hänvisning. Det kan inte uteslutas att rättighetsstadgan kommer att påverka EG-rätten även om Lissabonfördraget inte kommer att träda i kraft. Eftersom yttrandefriheten i allt väsentligt är densamma enligt stadgan och Europakonventionen

har frågan om stadgans framtida status antagligen inte någon större betydelse i detta sammanhang.

Utöver bestämmelserna i RF och Europakonventionen gäller inga särskilda regler av konstitutionell natur till skydd för yttrandefriheten när den utövas i medier som inte faller in under TF eller YGL.

1.2 De tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna

1.2.1 Etableringsfrihet

Principen om etableringsfrihet innebär att varje svensk medborgare är tillförsäkrad rätt att framställa och sprida tryckta skrifter (4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF), sända ljudradio- och TV-program (radio-program används i YGL som gemensam beteckning) genom tråd (3 kap. 1 § YGL) och att framställa och sprida tekniska upptagningar (3 kap. 8 § YGL). Tillstånd för att driva verksamheten får inte krävas och rätten att driva verksamheten påverkas inte av konkurs (6 kap. 1 § konkurslagen 1987:672) eller näringsförbud (6 § lagen 1986:436 om näringsförbud). Rätten att sända program genom tråd är dock inte helt oinskränkt. Enligt 3 kap. 1 § andra stycket YGL får det nämligen i lag meddelas föreskrifter i fråga 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. Denna s.k. must carry-princip innebär en skyldighet för nätinnehavare att tillhandahålla utrymme i nätet dels för vissa TV-sändningar som sker med tillstånd av regeringen – sändningar från SVT och UR – dels sändningar från lokala kabelsändarföretag (8 kap. 1 och 2 §§ radio- och TV-lagen). Principen syftar till att säkerställa att de som bor i en fastighet med kabel-TV har tillgång till samma programutbud som de skulle ha haft om fastigheten inte hade varit kabel-ansluten.

När det gäller rätt att sända program på annat sätt än genom tråd ("genom etern") råder inte etableringsfrihet. Anledningen till detta är att det för sådana sändningar krävs utrymme i frekvensspektrum för att inte störningar ska uppstå i radiotrafiken. I 3 kap. 2 § YGL anges därför att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler finns i radio- och TV-lagen.

I 2 kap. 1 § radio- och TV-lagen sägs att det krävs tillstånd enligt lagen för att sända ljudradio- eller TV-program med hjälp av radiovågor på frekvenser under tre gigahertz. Regeringen meddelar tillstånd att sända TV-program om sändningsverksamheten finansieras med TV-avgift. I andra fall meddelas tillstånd av Radio- och TV-verket. Regeringen meddelar också tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända ljudradioprogram (2 kap. 2 § radio- och TV-lagen). Sådana sändningstillstånd får enligt 3 kap. 7 § förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrande- och informationsfrihet ska råda i ljudradion och televisionen. Ett sändningstillstånd får också förenas med bl.a. villkor om skyldighet att sända genmälen och att sända ett mångsidigt programutbud.

För att så stor etableringsfrihet som möjligt ändå ska råda också för sändningar genom etern föreskrivs i 3 kap. 2 § andra stycket YGL att det allmänna ska eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet. Som en ytterligare garanti för största möjliga etableringsfrihet beträffande eterburna sändningar föreskrivs också i 3 kap. 5 § YGL att frågor om rätt att sända radioprogram ska kunna prövas av en domstol eller av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Prövningen av beslut av regeringen ska göras av domstol och behöver endast avse beslutets laglighet.

1.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Förbudet mot *censur* (1 kap. 1 § första stycket och 2 § första stycket TF samt 1 kap. 3 § första stycket första meningen YGL) innebär att framställning och spridning av tryckta skrifter samt motsvarande åtgärder beträffande de medier som avses i YGL inte får villkoras av förhandsgranskning av det allmänna. Ingripande mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. Utgivarens rätt att bestämma över vad som ska publiceras är en annan sak eftersom förbudet mot förhandsgranskning endast gäller ingripanden från det allmänna. Censurförbudet i TF är kategoriskt medan det i YGL är försett med vissa undantag.

Beträffande rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt gäller ett undantag från förbudet mot förhandsgranskning. I 1 kap. 3 § andra stycket YGL

ges tillåtelse att genom lag meddela föreskrifter om granskning och godkännande av sådana rörliga bilder. Med stöd i denna paragraf gäller enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram regler om förhandsgranskning och godkännande av filmer och videogram som ska visas offentligt. Granskningen utförs av Statens biografbyrå. Grundlagsbestämmelsen medger inte förhandsgranskning av filmer och videogram som sprids till allmänheten över disk, per postorder eller på liknande sätt. Inte heller TV-sändningar som är riktade till allmänheten får förhandsgranskas, eftersom undantaget i YGL endast avser tekniska upptagningar och inte radiosändningar. Av samma skäl gäller censurförbudet också för rörliga bilder som tillhandahålls allmänheten i databaser.

Av 3 kap. 2 § YGL följer att krav på innehållet i utesända radio- och TV-program får ställas endast med stöd av lag angående föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana regler om tillstånd och villkor för sändning av ljudradio- och TV-program genom etern finns som redan har nämnts i radio- och TV-lagen.

Enligt 6 kap. 1 § radio- och TV-lagen ska den som sänder TV-program eller ljudradioprogram efter tillstånd av regeringen 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. Som har framgått i det föregående kan regeringen även förena sändningstillstånd med andra villkor. Med stöd av 7 kap. 4 § YGL har i 9 kap. 2 § radio- och TV-lagen föreskrivits att Granskningsnämnden för radio och TV genom granskning i efterhand övervakar om sända program står i överensstämmelse med radio- och TV-lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna.

Förbudet mot *hindrande åtgärder* (1 kap. 2 § andra stycket TF, 1 kap. 3 § första stycket andra meningen YGL) innebär att det allmänna inte får, på grund av innehållet i en skrift eller ett medium som avses i YGL, hindra framställning eller spridning av skriften eller motsvarande åtgärder beträffande medier som avses i YGL, på annat sätt än vad som är medgivet i TF och YGL, t.ex. genom beslag eller konfiskering av en brottslig framställning. Som en del av förbudet mot censur och hindrande åtgärder finns också i 1 kap. 3 § tredje stycket YGL en bestämmelse om att det allmänna, inte utan stöd i YGL, på grund av innehållet i en framställning får förbjuda eller hindra innehav eller användning av tekniska hjälpmedel som behövs för att ta emot radiosändningar eller uppfatta innehållet i filmer eller ljudupptagningar. Där föreskrivs också att det allmänna

inte utan stöd i YGL får förbjuda anläggande av trådnät för sändning av radioprogram på grund av innehållet. Eftersom förbudet mot hindrande åtgärder gäller åtgärder som föranleds av yttrandets innehåll hindrar det inte ingripanden som sker med hänsyn till rena ordningsskäl.

1.2.3 Ensammansvar med meddelarskydd

Principen om *ensammansvar* innebär att endast en av de oftast många personer som har medverkat vid tillkomsten av en framställning med grundlagsskydd enligt TF eller YGL kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i framställningen och att det i dessa grundlagar anges vem denna person är. Vanliga straffrättsliga regler om ansvar för medverkan tillämpas alltså inte. Ansvaret åvilar i första hand den som kan sägas stå närmast brottet (t.ex. för en tryckt periodisk skrift utgivaren), och om ansvaret inte kan utkrävas av denne åvilar det den som står närmast honom i ansvarskedjan (för en tryckt periodisk skrift ägaren). Ansvaret åvilar den i TF eller YGL angivne oavsett hur han har bidragit till framställningens tillkomst och oavsett om han faktiskt har känt till dess innehåll (8 kap. 12 § TF och 6 kap. 4 § YGL). Utgivarens ansvar bortfaller dock om han var utsedd för skens skull eller uppenbarligen inte hade den befogenhet att öva tillsyn över framställningens offentliggörande och bestämma över dess innehåll som ska tillkomma honom (8 kap. 2 § andra stycket TF och 6 kap. 2 § första stycket 2 YGL).

Utgivare ska utses för tryckta periodiska skrifter (5 kap. 2 § första stycket TF) och för de framställningar som omfattas av YGL (4 kap. 1 § första stycket YGL). Uppgift om vem som är utgivare av en framställning ska beträffande vissa medier anmälas till myndighet och beträffande andra hållas tillgänglig för allmänheten på annat sätt. Vem som är utgivare ska framgå av tryckta periodiska skrifter och tekniska upptagningar. En framställning ska också bevaras under en viss tid efter att den har offentliggjorts.

Principen om ensammansvar är till gagn för yttrandefriheten genom att olika medverkande till ett grundlagsskyddat yttrandes tillkomst och spridning normalt inte riskerar att få ansvara för sin medverkan. Samtidigt medger principen att ingripanden mot brottsliga yttranden ofta kan ske effektivt eftersom omfattande utredningar inte behöver göras av t.ex. vem som ansvarar för visst

material på en stor tidningsredaktion. Reglerna om vem som är ansvarig för yttrandefrihetsbrott är olika för olika medier, men vissa grunddrag är desamma.

Med *meddelarskydd* avses här meddelar- och anskaffarfrihet, rätten till anonymitet och efterforskningsförbud. Reglerna om rätt till anonymitet och efterforskningsförbudet är utformade på samma sätt i TF och YGL. De innebär i huvudsak följande. Författare eller andra upphovsmän, de som lämnar uppgifter eller bidrag för offentliggörande, utgivare till icke periodiska skrifter och de som har framträtt i framställningar som skyddas av YGL har rätt att vara anonyma (3 kap. 1 och 2 §§ TF och 2 kap. 1 och 2 §§ YGL). De som tar del i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som har införts i eller varit avsedd att införas i ett medium som skyddas av TF eller YGL har vidare tystnadsplikt beträffande sådana personers identitet (3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL). Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och andra allmänna organ inte får forska efter den anonyme författaren/upphovsmannen eller vem som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, vem som lämnat uppgift för publicering eller vem som tillhandahållit en framställning för publicering (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL) i vidare mån än som erfordras för åtal eller annat ingripande mot honom som inte står i strid med TF eller YGL.

Envars rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande (*meddelarfrihet*) och envars rätt att straffritt anskaffa uppgifter i sådant syfte (*anskaffarfrihet*) framgår av 1 kap. 1 § tredje och fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § YGL. De undantagsfall då en person som lämnar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta och de undantagsfall då andra medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan fällas till ansvar för sin medverkan anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. Det gäller gärningar som utgör vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemliga handlingar och tillhandahållande av sådana handlingar i strid med en myndighets förbehåll vid dess utlämnande samt uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Dessa gärningar är inte tryck- eller yttrandefrihetsbrott utan brott enligt brottsbalken eller annan vanlig lag.

Även de undantagsfall då den som anskaffar uppgifter eller underrättelser för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL. Det gäller vissa grövre brott mot rikets säkerhet. Enligt 1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 §

första stycket YGL är emellertid vanlig lag tillämplig på det *sätt* på vilket uppgifter eller underrättelser har anskaffats. En anskaffare har alltså inte rätt att straffritt t.ex. göra inbrott för att skaffa fram en uppgift. Om enbart själva informationsanskaffandet omfattas av en straffbestämmelse i vanlig lag är anskaffaren dock skyddad mot straffansvar i alla fall, utom då anskaffandehandlingen utgjorde ett sådant grövre brott mot rikets säkerhet som anges i 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL.

När det gäller skadestånd på grund av tryck- eller yttrandefrihetsbrott gäller vissa avvikelser från principen om ensamansvar. Reglerna om enskilt anspråk finns i 11 kap. TF och 8 kap. YGL. Enskilt anspråk får inte dömas ut på grund av innehållet i en framställning i andra fall än när framställningen innefattar ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Den som enligt TF eller YGL bär det straffrättsliga ansvaret har också ansvaret för skadestånd. Ägare till periodiska skrifter och förläggare av andra tryckta skrifter svarar emellertid enligt TF solidariskt med utgivare respektive författare m.fl. för skadestånd. På samma sätt ansvarar för skadestånd enligt YGL den som bedriver programverksamheten och den som har låtit framställa en teknisk upptagning solidariskt med den som bär det straffrättsliga ansvaret.

1.2.4 Särskild brottskatalog m.m.

TF innehåller i 7 kap. 4 och 5 §§ en fullständig uppräknning av vilka gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt vanlig lag. Gärningarna i 7 kap. 4 § är högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, vårdslöshet med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi eller landssvek, landsskadlig vårdslöshet, ryktesspridning till fara för rikets säkerhet, uppvigling, hets mot folkgrupp, brott mot medborgerlig frihet, olaga våldsskildring, förtal, förolämpning, olaga hot, hot mot tjänsteman och övergrepp i rättssak samt, i den omfattning som anges, försök, förberedelse och stämpling till dessa brott. Före den 1 januari 1999 fanns även barnpornografibrott med bland tryck- och yttrandefrihetsbrotten, men det undantogs då helt från TF:s och YGL:s tillämpningsområde.

I 7 kap. 5 § TF anges som tryckfrihetsbrott gärningar, begångna genom tryckt skrift och straffbara enligt lag, som innebär att någon uppsåtligt offentliggör en hemlig handling som han har fått tillgång

till i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i ett jämförbart förhållande, offentliggör en uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som gäller enligt sekretesslagen eller, när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, offentliggör en uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar något annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 § TF.

Av 5 kap. 1 § första stycket YGL följer att de gärningar som anges som tryckfrihetsbrott i 7 kap. 4 och 5 §§ TF ska anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en i YGL skyddad framställning och är straffbara enligt lag. Detta innebär att tryckfrihetsbrotten och yttrandefrihetsbrotten sammanfaller. På en punkt finns dock en skillnad. Denna beror på utformningen av brottet olaga våldsskildring. I 16 kap. 10 b § första stycket BrB föreskrivs ansvar för dels den som i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, dels den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring. Vad gäller stillbilder är alltså endast skildringar av s.k. våldspornografi straffbara medan även skildringar av s.k. extremvåld är straffbara när det gäller rörliga bilder. I 5 kap. 1 § andra stycket YGL föreskrivs med anledning härav att som yttrandefrihetsbrott ska anses även sådan olaga våldsskildring varigenom någon genom rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att framställningen sprids. Detta innebär att straffansvaret enligt YGL är något mera omfattande än enligt TF eftersom även skildringar av annat våld än sexuellt sådant är straffbara enligt YGL. Men detta beror på att rörliga bilder inte kan förekomma i en skrift.

Som har framgått ovan krävs för ansvar för tryck- eller yttrandefrihetsbrott att gärningen också är straffbar enligt vanlig lag. Man brukar säga att ”*dubbel täckning*” krävs för att ett brott ska vara straffbart som tryck- eller yttrandefrihetsbrott. Detta innebär att ansvarsområdet för sådana brott kan inskränkas men inte utvidgas utan ändring av TF eller YGL. I fråga om påföljder för tryck- och yttrandefrihetsbrott hänvisar TF och YGL till BrB.

Som har framgått i det föregående har brottskatalogen betydelse inte bara för det straffrättsliga ansvaret utan också för det skadeståndsrättsliga. Skadestånd för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten i TF eller YGL kan ju utgå bara om det föreligger ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott.

1.2.5 Särskild rättegångsordning m.m.

Reglerna om åtal och rättegång är i huvudsak desamma i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål (9 och 12 kap. TF respektive 7 och 9 kap. YGL). Reglerna innebär huvudsakligen följande. JK är ensam åklagare i mål av detta slag och den vanliga polis- och åklagarorganisationen är bortkopplad (om inte JK anlitar den för sin räkning). Frågan huruvida tryck- eller yttrandefrihetsbrott föreligger ska prövas av en jury om nio medlemmar om inte parterna avstår från det. Juryns utslag anses fällande om minst sex jurymän är ense om att brott föreligger. Rätten, som består av yrkesdomare, kan då frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse. Har juryn frikänt den tilltalade är detta bindande för rätten också i högre instans. I 7 kap. tillämpningslagen finns bl.a. bestämmelser om gemensam handläggning av tryck- och yttrandefrihetsmål och andra mål.

En tryckt skrift och en teknisk upptagning som innefattar tryck- respektive yttrandefrihetsbrott kan konfiskeras (7 kap. 7 § TF och 5 kap. 6 § YGL). Om ett sådant förordnande meddelas ska alla framställningar som är avsedda för spridning förstöras. Man ska också se till att ytterligare exemplar inte kan framställas.

Slutligen kan nämnas att TF och YGL båda innehåller den s.k. *instruktionen* (1 kap. 4 § TF och 1 kap. 5 § YGL). Den 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 framställningssättet och hellre fria än fälla.

1.3 Förutsättningar för TF:s och YGL:s tillämplighet

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

1.3.1 Formella krav

1.3.1.1 TF

TF gäller i första hand för skrifter som har framställts i tryckpress. Men den gäller också för skrifter som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den har försetts med en beteckning som utvisar att den är mångfaldigad och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat skriften och om ort och år för detta (1 kap. 5 § TF). Till ”skrift” hänförs också bilder även om de inte åtföljs av text.

När det gäller skrifter som har framställts i tryckpress är TF tillämplig även när endast något exemplar har lämnats ut eller avses lämnas ut för spridning. Det krävs dock att skriften når eller avses nå andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets. När det gäller skrifter som framställs genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande krävs för att TF ska vara tillämplig att skriften verkligen är eller avses bli mångfaldigad. Hur många exemplar som krävs får bedömas mot bakgrund av att skriften ska kunna lämnas ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets (jfr SOU 2001:28 s. 374 f.).

Utöver skrifter omfattar TF enligt 1 kap. 7 § andra stycket även radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL och som oförändrat återger hela eller delar av innehållet i en periodisk skrift, om det är ägaren till skriften som sprider eller låter sprida innehållet på detta sätt. (Regeln tar sikte på främst ”taltidningar” för synskadade.) Enligt lagrummet ska sådana program och upptagningar jämföras med en bilaga till skriften. Regeln kallas därför bilageregeln. Genom regeln uppnås att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för spridningen av den periodiska skriftens innehåll hålls samlat hos samma person. Enligt Högsta domstolens avgörande i NJA 2003 s. 31 omfattar bilageregeln inte sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § YGL (databasregeln, se nedan), t.ex. datorlagrade ”pressklipparkiv”.

1.3.1.2 YGL

YGL omfattar ljudradio, television, och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Med vissa liknande överföringar avses andra överföringar av ljud,

bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än sändningar av ljudradio och television, t.ex. överföringar från vissa databaser på Internet.

Med *tekniska upptagningar* avses enligt 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel. Exempel på tekniska upptagningar är filmer, videogram, kassetband, vinyl- och cd-skivor, cd-rom- och dvd-skivor.

För tekniska upptagningar gäller detsamma som för skrifter som har framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om upptagningarna sprids eller avses spridas genom utlämnande av exemplar och inte genom offentlig visning. Det krävs alltså att upptagningarna 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. Det är inte tillräckligt med endast ett eller ett fåtal exemplar (jfr SOU 2001:28 s. 374 f.).

I fråga om sändningar av *radioprogram* anges i 1 kap. 6 § första stycket första punkten YGL att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med kravet att sändningen ska vara riktad till allmänheten menas att sändningen ska vara riktad till vem som helst som önskar ta emot den utan särskild begäran från mottagaren. Mottagaren är beträffande sändningar av detta slag aktiv endast genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal. Traditionella ljudradio- och TV-sändningar faller in under denna regel. Av andra punkten i första stycket följer att även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas, s.k. webbsändningar, faller in under denna paragraf.

För att andra överföringar från en *databas* ska omfattas av grundlagsskyddet krävs enligt databasregeln (1 kap. 9 § YGL) bl.a. att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten och att den som driver verksamheten antingen är ett sådant massmedieföretag som anges i regeln, dvs. en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå, eller att den som driver verksamheten har utgivningsbevis för den. För att utgivningsbevis ska utfärdas krävs bl.a. att utgivare har utsetts och att överföringarna utgår från Sverige.

1.3.2 Materiella krav

För att det detaljerade skydd för yttrandefriheten som TF och YGL innehåller ska gälla för ett yttrande krävs – förutom att yttrandet har framställts i något av de medier som anges i dessa grundlagar och att en viss spridning har uppnåtts eller varit avsedd – också att vissa förutsättningar är uppfyllda beträffande yttrandets innehåll. Så t.ex. bestraffas bedrägeri som begås genom ett i och för sig grundlagsskyddat medium enligt BrB utan hinder av TF och YGL. De krav som rör bl.a. yttrandets innehåll anger grundlagarnas materiella tillämpningsområde. Frågan var gränserna för det materiella tillämpningsområdet går är komplicerad. I fråga om vissa yttranden anges det i uttryckliga bestämmelser i TF och YGL att de faller utanför grundlagarnas tillämpningsområde. Beträffande andra yttranden får frågan om de faller inom eller utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområde bedömas utifrån en tolkning av syftet med TF och YGL. Dessa frågor behandlas närmare på s. 57 f. i del 1 av Tryck- och yttrandefrihetsberedningens debattbetänkande SOU 2006:96.

1.3.3 Territoriella krav

Det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet gäller fullt ut för yttranden i tryckta och därmed jämställda skrifter och tekniska upptagningar som både framställs och sprids här i landet, liksom för radioprogram som utgår från Sverige (om medierna uppfyller de formella kraven i fråga om teknik och spridning och yttrandet också faller inom grundlagarnas materiella tillämpningsområde). Grundlagsskyddet enligt TF och YGL är emellertid även tillämpligt i viss utsträckning på medier med en svagare anknytning till Sverige. I 13 kap. TF finns regler om utrikes tryckta skrifter och i 10 kap. YGL finns regler om radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet m.m. Förenklat kan sägas att om mediet inte ges ut här gäller endast skydd för framställning som sker här (i form av förbud mot censur och hindrande åtgärder) och en inskränkt meddelar- och anskaffarfrihet. Om mediet ges ut här gäller i princip fullt grundlagsskydd men detta varierar något beroende på bl.a. var mediet framställs. TF:s och YGL:s reglering av tryck- och yttrandefriheten gäller för svenska medborgare och utlänningar här i Sverige. Till skillnad mot vad som gäller för svenska medborgare kan skyddet

för utlänningars utövning av tryck- och yttrandefrihet här i landet inskränkas genom regler i vanlig lag.

Det territoriella tillämpningsområdet för TF och YGL har stor betydelse beroende på att Sverige har sitt internationellt sett unika, detaljreglerade yttrandefrihetsskydd i grundlag. Möjligheten att utkräva straff- och skadeståndsrättsligt ansvar för publiceringsverksamhet är också ofta mindre här än i andra länder. De territoriella kraven behandlas utförligt i Tryck- och yttrandefrihetsberedningens delbetänkande SOU 2004:114.

1.4 TF:s och YGL:s historik

Grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten har en lång historia och stark förankring i Sverige. Den första tryckfrihetsförordningen trädde i kraft redan år 1766. Flera av de principer som ligger till grund för det nu gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet infördes då. Regleringen har därefter ändrats vid ett stort antal tillfällen och den nu gällande tryckfrihetsförordningen trädde i kraft år 1950. YGL tillkom med TF som förebild och trädde i kraft år 1992. En närmare redogörelse för TF:s och YGL:s historik finns på s. 69 f. i del 1 av Tryck- och yttrandefrihetsberedningens debattbetänkande SOU 2006:96.

2 Integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet

Yttrandefrihetskommitténs bedömning: Verksamheten i databaser med utgivningsbevis bedrivs i allt väsentligt på ett seriöst och ansvarskännande sätt och innehållet utgör till helt övervägande del värdefulla bidrag till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Det finns inte nu anledning att inta någon annan ståndpunkt än lagstiftaren hittills har gjort i frågan om det frivilliga grundlagsskyddets förenlighet med dataskyddsdirektivet eller att göra någon väsentligt annorlunda avvägning mellan yttrandefrihetsintresset och integritetsskyddsintresset än den som hittills har gjorts i lagstiftningen. Ändrad lagstiftning behövs alltså inte.

2.1 Uppdraget m.m.

Under riksdagsbehandlingen av förslaget att i YGL införa ett frivilligt grundlagsskydd för databasverksamhet uttalade konstitutionsutskottet (KU) att konflikter eventuellt kan uppstå mellan ett sådant skydd och de bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten (2001/02:KU21 s. 32). Utskottet anförde att detta kan gälla i viss mån i förhållande till personuppgiftslagen, men framför allt i förhållande till EG-direktivet om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.¹ Utskottet instämde visserligen i regeringens bedömning att den föreslagna utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde är förenlig med EG-direktivet men ansåg ändå

¹ 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 (dataskyddsdirektivet).

att det kan finnas anledning att ytterligare undersöka om det kan uppstå konflikter. Utskottet anförde att om en person på sin hemsida för ett sådant register över personuppgifter som inte skulle vara tillåtet enligt personuppgiftslagen (1998:204, PuL) kan han eller hon undgå ansvar genom att ha ansökt om och beviljats utgivningsbevis. Grundlagsskyddet kan enligt utskottet i värsta fall komma att omfatta databaser som utgör rena personregister. Enligt 7 § första stycket PuL är lagen nämligen inte tillämplig om det strider mot TF eller YGL. Utskottet anförde att skyddet enligt PuL när det gäller registrering av personuppgifter således kan göras beroende av om utgivningsbevis finns och att det skydd som den enskilde har fått genom EG-direktivet och PuL då inte kan upprätthållas. Utskottet ansåg därför att regeringen ytterligare borde analysera eller låta analysera om det frivilliga grundlagsskyddet kan komma i konflikt med bestämmelserna med syfte att skydda den personliga integriteten och angav att om en sådan analys skulle visa att det behövs ändrad lagstiftning borde regeringen återkomma med förslag till sådan.

Riksdagen gav som sin mening regeringen tillkänna vad utskottet hade anført (rskr. 2001/02:233).

I Tryck- och yttrandefrihetsberedningens direktiv (dir. 2003:58 s. 7–8) refererades huvuddragen av KU:s ovan angivna uttalanden och angavs att den begärda analysen skulle göras av beredningen. Beredningens uppgift var alltså att ytterligare analysera huruvida det frivilliga grundlagsskyddet kan komma i konflikt med bestämmelserna med syfte att skydda den personliga integriteten och vid behov föreslå lagändringar. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har som framgått omvandlats till en parlamentariskt sammansatt kommitté som har antagit namnet Yttrandefrihetskommittén. Enligt direktiven (dir. 2008:42 s. 17) ska kommittén, utöver att fullgöra uppdraget att analysera om det frivilliga grundlagsskyddet kan komma i konflikt med bestämmelser som har till syfte att skydda den personliga integriteten, överväga om det generella skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas och vilka effekter detta i så fall skulle få för tryck- och yttrandefriheten. I detta kapitel redovisas dock endast kommitténs analys av huruvida det frivilliga grundlagsskyddet kan komma i konflikt med bestämmelser som har till syfte att skydda den personliga integriteten. Uppdraget i övrigt rörande skyddet för den personliga integriteten ska enligt direktiven redovisas senast den 20 december 2011.

Det finns inte någon definition av begreppet personlig integritet i svensk lagstiftning. I olika utredningar har man med utgångspunkt i bl.a. de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF försökt precisera begreppet. En översikt över olika sådana försök finns på s. 54 f. i del 1 av Integritetsskyddskommitténs delbetänkande SOU 2007:22. Tvångsmedelskommittén skiljde mellan den rumsliga integriteten (hemfriden), den materiella integriteten (egendomsskyddet), den kroppsliga integriteten (skydd för liv och hälsa och mot ingrepp i eller mot kroppen), den personliga integriteten i fysisk mening (skyddet för den personliga friheten och rörelsefriheten) och den personliga integriteten i ideell mening (skyddet för privatlivet och för personligheten inklusive den privata ekonomin).²

KU:s önskemål och Yttrandefrihetskommitténs uppdrag i denna del avser den personliga integriteten i ideell mening. Kommittén tolkar uppdraget så att det som ska analyseras är om publicering i databaser med frivilligt grundlagsskydd kan komma i konflikt med bestämmelser med syfte att skydda mot intrång i privatlivet, personligheten och den privata ekonomin. Sådana bestämmelser finns i dataskyddsdirektivet och PuL. Det finns även andra regler som kan aktualiseras i detta sammanhang, t.ex. straffbestämmelserna angående förtal och förolämpning och reglerna i kreditupplysningslagen (1973:1173).

I avsnitt 2.2 behandlas bestämmelsen om frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis. Det redovisas bl.a. vilka aktörer och verksamheter som kan erhålla sådant bevis. I avsnitt 2.3 redogörs för vilket skydd för den personliga integriteten i form av lagregler och annat som finns när det är fråga om databehandling eller offentliggörande i databaser av uppgifter om privatlivet, personligheten och den privata ekonomin. Vilket skydd som gäller är beroende av om behandlingen eller offentliggörandet omfattas av grundlagsskydd enligt TF eller YGL, eller om åtgärderna faller under vanlig lag. I avsnitt 2.4 behandlas frågan i vad mån det förekommer integritetskränkningar i databaser med utgivningsbevis. Där redovisas den undersökning av innehållet i samtliga databaser med utgivningsbevis som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen och Yttrandefrihetskommittén har gjort. I det avslutande avsnittet 2.5 besvaras frågan om det finns behov av lagändringar. För att ge läsaren en möjlighet att få någon uppfattning om innehållet i de databaser

² SOU 1984:54 s. 42.

som har utgivningsbevis och om vilka aktörer som driver dem finns i bilaga 4 till detta betänkande en sammanställning över databaserna. I sammanställningen anges utgivningsbevisnummer, namn, beteckning och organisationsform samt syfte, i de fall sådant har angetts i databasen. Sammanställningen innehåller också korta noteringar om innehållet i varje databas. Yttrandefrihetskommitténs uppfattning om vilka av databaserna som kan bedömas innehålla integritetskränkningar redovisas inte.

2.2 Det frivilliga grundlagsskyddet för andra än massmedieföretags databaser

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen, RF). Den fria åsiktsbildningen förutsätter bl.a. yttrande- och informationsfrihet och dessa friheter tillförsäkras också medborgarna i 2 kap. 1 § första stycket RF. Friheten att yttra sig i maskinellt framställda skrifter skyddas emellertid särskilt i TF och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, dvs. vissa databaser, samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar skyddas särskilt i YGL, jfr 2 kap. 1 § andra stycket RF. YGL tillkom efter förebild av TF och bygger på samma grundläggande principer, nämligen

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

I 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL föreskrivs att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras i annan ordning eller i annat fall än som anges i TF och YGL. Denna princip kallas *exklusivitetsprincipen* och är grundvalen för TF:s och YGL:s ställning som exklusiv straff- och processlag i fråga om missbruk av tryck- och yttrandefriheten. Principen innebär att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras på något annat sätt eller i några andra fall än de som TF och YGL anger. Tillämpning av vanlig lags straff- och process-

rättsliga regler är då utesluten. Av principen om *lex superior*, dvs. principen att regler i grundlag tar över regler i vanlig lag vid konflikt mellan dem, följer också att inte endast tillämpning av straff- och processrättsliga regler i vanlig lag är utesluten när ett yttrande omfattas av grundlagsskydd enligt TF eller YGL, utan att också tillämpning av andra regler i vanlig lag som strider mot de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna är utesluten.

Möjligheten till frivilligt grundlagsskydd för databaser som drivs av andra än massmedieföretag finns i andra stycket av den s.k. databasregeln, 1 kap. 9 § YGL. Första stycket i databasregeln innebär att de där nämnda massmedieföretagen (redaktioner för tryckta periodiska skrifter eller för radioprogram, företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar och nyhetsbyråer) får automatiskt grundlagsskydd för tre olika sätt för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas. Det är fråga om 1) tillhandahållande direkt genom överföring på mottagarens egen begäran ur databasen (s.k. traditionell databasverksamhet, t.ex. en hemsida på Internet), 2) tillhandahållande indirekt genom en framställning ur databasen på mottagarens begäran av en teknisk upptagning, skrift eller bild (s.k. print on demand-verksamhet) och 3) tillhandahållande genom att avsändaren sänder information ur databasen till mottagaren enligt överenskommelser i förväg om innehåll och tidpunkt (s.k. push-teknik, t.ex. nyhetsbevakning av ett visst område). I fråga om print on demand-verksamhet gäller grundlagsskyddet endast för databasen och inte för den skrift, bild eller tekniska upptagning som blir resultatet av framställningen. För samtliga former av databasverksamhet krävs för grundlagsskydd att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten. Detta krav innebär att grundlagsskydd är uteslutet för omodererade chatsidor, bloggar och andra databaser där någon annan än den som driver verksamheten kan föra in innehåll som direkt blir tillgängligt för andra användare utan någon föregående åtgärd av den som driver verksamheten (se dock nedan angående det fallet att en databas har ändrats efter att utgivningsbevis har utfärdats). Anledningen till att databaser där någon annan än den som driver verksamheten kan ändra innehållet utesluts från grundlagsskydd är att det inte är rimligt med ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige inte kan kontrollera.

Av andra stycket i databasregeln följer att andra aktörer än de i första stycket nämnda massmedieföretagen, både fysiska och juri-

diska personer, får grundlagsskydd för sådan verksamhet som nämns i första stycket om de ansöker om utgivningsbevis och överföringarna utgår från Sverige, behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget samt verksamheten har ett namn som inte lätt kan förväxlas med en annan databasverksamhet som har grundlagsskydd. Anledningen till att det krävs utgivningsbevis för att andra än massmedieföretag ska få grundlagsskydd är *dels* att de förpliktelser som följer med utgivningsbeviset ger en viss garanti för att gällande regler följs och att brott mot reglerna kan beivras, *dels* att man har ansett det olämpligt att belasta andra än dem som vill ha skyddet med de därtill hörande förpliktelserna att dokumentera innehållet, utse utgivare m.m. Det är alltså fråga om ett frivilligt grundlagsskydd.

Utgivningsbevis utfärdas av Radio- och TV-verket om de formella förutsättningar som anges i databasregeln och de närmare reglerna i 3 kap. 19 § tillämpningslagen om innehållet i ansökan om utgivningsbevis är uppfyllda. Ansökan ska bl.a. innehålla en teknisk beskrivning av verksamheten. Beskrivningen ska göra det möjligt att bedöma om verksamheten tekniskt är inrättad så som krävs enligt databasregeln, dvs. om det är endast den som driver verksamheten som kan ändra innehållet i databasen. Det tilltänkta innehållet i databasen är inte föremål för någon prövning.

Utgivningsbevis får enligt tredje stycket databasregeln återkallas om förutsättningarna att utfärda ett sådant bevis inte längre föreligger, t.ex. om verksamheten inte längre tekniskt är ordnad så som krävs. Grundlagsskyddet upphör då och föreskrifter i lag eller annan författning tillämpas i stället. Även om det finns förutsättningar att återkalla ett utgivningsbevis gäller grundlagsskyddet dock fram till dess att återkallandet har skett. Detta innebär att t.ex. en omodererad chatsida kan omfattas av grundlagsskydd på grund av utgivningsbevis i det fallet att databasen efter ansökan om utgivningsbevis har ändrats till att omfatta en sådan chatsida. En förutsättning är dock att chatsidan inte kan anses utgöra en egen databas utan att den kan anses vara en del av den grundlagsskyddade databasen. Om chatsidan bedöms ingå i den grundlagsskyddade databasen torde utgivarens ansvar för den övergå på den som driver verksamheten enligt 6 kap. 2 § första stycket 2 YGL jämförd med 4 kap. 1 § andra stycket samma grundlag. Att utgivningsbevis gäller tills det återkallas kan därför enligt kommitténs mening inte anses utgöra något större problem (jfr prop. 2001/02:74 s. 50 f. och s. 100 samt SOU 2006:96 s. 175).

2.3 Skyddet för den personliga integriteten vid publicering av uppgifter i databaser

Som har angetts i avsnitt 2.1 är frågan vilket skydd som gäller för den personliga integriteten vid databehandling eller offentliggörande i databaser av uppgifter beroende av om behandlingen eller offentliggörandet omfattas av grundlagsskydd enligt TF eller YGL, t.ex. på grund av utgivningsbevis för en databas, eller om åtgärderna faller under vanlig lag. I redovisningen nedan anges i vad mån de olika regelverken är tillämpliga när grundlagsskydd gäller.

2.3.1 Regeringsformen

Olika aspekter av den personliga integriteten skyddas genom 2 kap. 2–8 §§ RF. Den bestämmelse som avser den personliga integriteten i ideell mening är 2 kap. 3 §. Där anges i första stycket att anteckning om medborgare i allmänt register inte utan hans samtycke får grundas enbart på hans politiska åskådning. I andra stycket sägs att varje medborgare ska i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling. PuL fyller denna uppgift. Som redan har framgått ska enligt 7 § PuL den lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot TF eller YGL (se närmare nedan).

Det kan här anmärkas att Integritetsskyddskommittén i sitt slutbetänkande³ har föreslagit att 2 kap. 3 § andra stycket RF ska upphävas och ersättas av ett nytt andra stycke i 2 kap. 6 § RF. I det föreslagna nya stycket anges att varje medborgare även i annat fall än som avses i första stycket (om påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvsitation, husrannsakan, undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse, hemlig avlyssning m.m.) är gentemot det allmänna skyddad mot intrång, om det sker i hemlighet eller utan samtycke och i betydande mån innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Kommittén anger som sin mening att man genom den föreslagna ändringen uppnår en mera enhetlig systematik i RF och en till alla delar teknikoberoende reglering. Kommittén anför också som sin uppfattning att den nu gällande regeln i 2 kap. 3 § andra stycket RF förmedlar ett oriktigt intryck av att RF utgör den tvingande grunden för den

³ SOU 2008:3.

svenska skyddslagstiftningen genom PuL när det verkliga förhållandet är att en sådan lagstiftning måste finnas till följd av EG:s dataskyddsdirektiv oavsett om detta uttryckligen sägs i RF (a. bet. s. 282).

Grundlagsutredningen har i sitt betänkande ”En reformerad grundlag” (SOU 2008:125 del 1 s. 473 f.) uttalat att ett skydd för den personliga integriteten i linje med Integritetsskyddskommitténs förslag bör införas i regeringsformen men att den närmare utformningen av skyddet bör avvakta beredningen av kommitténs förslag.

För begränsning i lag av skyddet för den personliga integriteten gäller de allmänna förutsättningar som anges i 2 kap. 12 § andra stycket RF och som innebär att begränsningar endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Som har framgått i avsnitt 2.2 skyddas även yttrandefriheten i RF. Friheten att yttra sig i maskinellt framställda skrifter skyddas emellertid särskilt i TF och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, dvs. vissa databaser, samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar skyddas särskilt i YGL, jfr 2 kap. 1 § andra stycket RF. Av RF framgår inte vilket intresse som ska ha företräde vid konflikt mellan yttrandefrihetsintresset och integritetsskyddsintresset. När TF eller YGL med sina detaljerade skyddsregler är tillämpliga innebär dock principen om lex superior och exklusivitetsprincipen att grundlagsreglerna har företräde framför regler i vanlig lag om skydd för den personliga integriteten. Enligt 2 kap. 13 § RF gäller dock särskilt för begränsning i lag av yttrande- och informationsfriheten att sådan får göras endast med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet eller beivrandet av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får också begränsas. I övrigt får yttrande- och informationsfriheten begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. I paragrafen anges också att vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informa-

tionsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

2.3.2 Europarådet

Sedan den 1 januari 1995 gäller den europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), med de ändringar och tillägg som gjorts genom tilläggsprotokoll, som lag här i landet. Och enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Ett av skälen för att inkorporera konventionen med svensk rätt var att skapa ett uttryckligt underlag för att tillämpa konventionen direkt vid svensk domstol (prop. 1993/94:117 s. 33).

Artikel 8 gäller rätten till skydd för privat- och familjeliv. Där anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Det anges vidare att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Även yttrandefriheten skyddas i Europakonventionen (artikel 10). Av konventionen kan inte utläsas någon rangordning mellan integritetsskydds- och yttrandefrihetsintressena.

Innebörden av artiklarna i konventionen framgår närmare i den praxis som Europadomstolen i Strasbourg har utformat. Av denna praxis framgår också att integritetsskyddsintresset och yttrandefrihetsintresset ska vägas mot varandra. Skyddande av annans goda namn och rykte eller rättigheter nämns också i artikel 10.2 som ett av de intressen för vilka inskränkning av yttrandefriheten är tillåten. Europadomstolen har framhållit att yttrandefriheten utgör en av de väsentliga grundvalarna för ett demokratiskt samhälle och att den omfattar inte bara information och idéer som mottas positivt utan också sådant som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen.⁴ Enligt Danelius kan skyddet i artikel 10.2 för annans rättigheter förmodas vara tillämpligt också på rätten till

⁴ Målet *Handyside mot Förenade Konungariket*, Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2002, s. 306.

personlig integritet och s.k. privacy. Ingripanden mot alltför när-
gången pressbevakning av privata och intima förhållanden kan därför
enligt Danelius antas vara möjliga med stöd av artikel 10.2 under
förutsättning att åtgärderna är proportionerliga.⁵

Artikel 10 tolkas så att rätten att motta information endast gäller
sådan information som innehavaren är beredd att lämna ut. Artikeln
grundar alltså inte en rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter.⁶

Eftersom det här är fråga om huruvida ett frivilligt grundlags-
skydd för databaser kan komma i konflikt med bestämmelser med
syfte att skydda den personliga integriteten behandlas i det följande
företrädesvis fall som belyser gränsdragningen mellan yttrandefrihets-
intresset och integritetsskyddsintresset. Därvid är det främst fall
som gäller spridande av information om privata angelägenheter och
inte så mycket fall av förtal som är av intresse. Anledningen till
detta är att straffbestämmelserna om förtal och förolämpning är
tillämpliga även på grundlagsskyddad kommunikation, medan PuL
i princip inte gäller för sådan kommunikation (se närmare i av-
snitt 2.3.5).

Enligt Danelius⁷ kan intresset av en fri debatt i samhällsfrågor
och intresset av fri informationsspridning i frågor av betydelse för
allmänheten eller för grupper av människor vara så stort att en
enskild person måste tåla att uttalanden görs som kan uppfattas
som nedsättande för honom eller som ger information om hans
privata angelägenheter. I NJA 2001 s. 409 (Börje R., se närmare i
avsnitt 2.3.3.2) pekade HD på att konflikt kan uppkomma mellan
rätten till yttrandefrihet och rätten till skydd för privatlivet vid
publicering av personuppgifter på Internet. HD hänvisade till pro-
portionalitetsprincipen som vägledande för vilket av intressena som
skulle ha företräde och påpekade att avvägningen inte kan fast-
ställas för alla länder och alla tidpunkter utan måste bedömas mot
bakgrund av rådande förhållanden i varje land. HD angav också att
varje stat anses åtnjuta en viss frihet att bedöma om ett ingrepp i en
rättighet är nödvändigt eller inte och därmed även hur intresse-
avvägningen bör göras i enskilda fall.

I målet Plon (Société) mot Frankrike (dom 18 maj 2004) var det
fråga om utgivning av en bok med uppgifter om president Mitterrands
hälsa. Europadomstolen fann att läkarsekretessen inte kunde utgöra
skäl för att förbjuda vidare spridning när det hade gått mera än

⁵ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2002, s. 328.

⁶ Danelius, a.a. s. 277.

⁷ Danelius, a.a. s. 317.

nio månader efter presidentens död, ett stort antal exemplar hade sålts och boken hade gjorts tillgänglig på Internet samt kommenterats utförligt i pressen. Slutsatsen blev att ett förbud mot fortsatt spridning inte tjänade ett angeläget samhälleligt ändamål och att det stred mot artikel 10.

Målet von Hannover ./ Tyskland (dom den 24 juni 2004) gällde frågan om publicering av vissa foton av prinsessan Caroline av Monaco (Caroline von Hannover) innebar en kränkning av hennes rätt till respekt för privatlivet enligt artikel 8.

Prinsessan Caroline förde talan vid tyska domstolar för att hindra fortsatt publicering av foton som hon ansåg angick hennes privatliv. Den tyska författningsdomstolen ansåg att publicering av foton av prinsessan tillsammans med hennes barn hade kränkt hennes rätt till skydd för privatlivet men avsåg hennes ansökan avseende andra foton.

De foton som därefter var föremål för Europadomstolens prövning visade prinsessan till häst, ensam på shoppingtur, tillsammans med en bekant på en restaurang, ensam på cykel, med sin livvakt på en marknad, på skidsemester, tillsammans med prins Ernst August von Hannover, lämnande sitt hem i Paris, spelande tennis med prinsen, ställande ifrån sig sin cykel tillsammans med prinsen samt snubblande över något på Monte Carlo Beach Club.

Europadomstolen uttalade (moment 50 i domen) att begreppet privatliv i artikel 8 omfattar även sådant som rör den personliga identiteten, t.ex. en persons namn eller bild, och ansåg att det inte var någon tvekan om att publiceringen av de aktuella foton i olika tyska tidningar föll inom begreppet (moment 53). Domstolen uttalade vidare (moment 57) att artikel 8 inte enbart innebär att staterna ska avhålla sig från godtyckliga myndighetsingripanden i individernas privatliv utan också att det kan krävas att staterna vidtar aktiva åtgärder för att skydda privatlivet och familjelivet och detta även gentemot andra individer. Detta gäller enligt domstolen också i fråga om skydd mot att en persons bild missbrukas av andra.

Domstolen slog fast att det måste göras en avvägning mellan skyddet för privatlivet enligt artikel 8 och skyddet för yttrandefriheten enligt artikel 10 och uttalade att yttrandefriheten visserligen omfattar publicering av foton men att skyddet för andras rättigheter och rykte då är av särskild vikt (moment 58–59). Domstolen angav att det aktuella fallet inte gällde spridning av idéer utan av bilder som innehåller mycket personliga eller till och med intima upplysningar och att foton i tabloidpressen ofta tas under förhåll-

anden som ger objektet en stark känsla av intrång i privatlivet eller till och med förföljelse. Domstolen angav vidare att den vid avvägningar mellan skyddet för privatlivet och skyddet för yttrandefriheten alltid har betonat det bidrag foton eller artiklar i pressen ger till en debatt av allmänt intresse (moment 60). Domstolen ansåg (moment 63) att det måste göras en tydlig åtskillnad mellan, å ena sidan, att rapportera fakta som kan utgöra ett bidrag till en debatt om politikens utövande av sina funktioner och, å andra sidan, att rapportera detaljer ur privatlivet beträffande en person som, i likhet med det aktuella fallet, inte har några officiella funktioner. Domstolen angav också att man inte helt kan bortse från det sammanhang i vilket fotografierna togs. Många kända personer får utstå trakasserier i sitt dagliga liv och foton togs utan prinsessans medgivande eller kännedom (moment 68).

I sina slutsatser i moment 76–81 angav domstolen att den avgörande faktorn vid avvägningen mellan skyddet för privatlivet och skyddet för yttrandefriheten är i vad mån de publicerade foton och artiklarna utgör ett bidrag till en diskussion av allmänt intresse. Domstolen ansåg att så inte var fallet i det aktuella målet eftersom Caroline av Monaco inte hade någon officiell funktion och foton och artiklarna uteslutande redovisade detaljer ur hennes privatliv. Domstolen ansåg att allmänheten inte har något legitimt intresse av att känna till var Caroline av Monaco vistas och hur hon uppför sig i privatlivet även om hon vistas på allmänna platser och är välkänd. Även om det finns ett sådant intresse måste det enligt domstolen vika för hennes rätt till skydd för privatlivet. Mot bakgrund av detta ansåg domstolen att de tyska domstolarna inte hade gjort en rimlig avvägning mellan de motstående intressena. Prinsessan Carolines rätt till skydd för privatlivet enligt artikel 8 hade därför kränkts.

Domen var enhällig såvitt avsåg denna slutsats, men två av de sju domarna var skiljaktiga beträffande motiveringen och bedömde inte alla fotografier på samma sätt som majoriteten.

Sedan Justitiedepartementet bett Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att redovisa sin bedömning av domen anförde beredningen i ett yttrande av den 21 december 2005 att den tolkade domen så att Europadomstolen anser att publicering av foton eller artiklar som angår en persons privatliv och som inte kan anses utgöra ett bidrag till en diskussion av allmänt intresse utgör en kränkning av rätten till skydd för privatlivet enligt artikel 8, i vart fall när foton eller artiklarna har tillkommit utan objektets medgivande eller känne-

dom, t.ex. genom s.k. paparazziverksamhet. Detta torde enligt beredningens mening innebära att domstolen också anser att det bör finnas möjlighet att i efterhand döma ut straffansvar eller skadeståndsskyldighet för sådan publicering och kanske även att hindra sådan publicering.

Det finns en rad andra mål som gäller publicering av namn och foton av personer. I målet Gourgenidze mot Georgien (dom den 17 oktober 2006) ansåg Europadomstolen att det hade skett en kränkning av artikel 8 när en person, som inte var offentlig eller känd, utpekades med namn och foto i en tidningsartikel och de nationella domstolarna inte gjorde någon vägning mellan hans intresse av skydd för privatlivet och yttrandefrihetens intresse. Å andra sidan ansåg domstolen i målet Krone Verlag GmbH & Co. KG mot Österrike (dom den 26 februari 2002) att ett förbud mot att publicera foton av en politiker utgjorde en kränkning av artikel 10.

Här kan också nämnas att bestämmelser om automatiserad behandling av personuppgifter finns även i Europarådets konvention från 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (dataskyddskonventionen). Konventionen kan ses som en precisering av skyddet för bl.a. privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen såvitt avser användning av automatisk databehandling. Dataskyddskonventionens roll i Sverige och i övriga EU har i princip övertagits av EG:s dataskyddsdirektiv (se nedan) inom dess tillämpningsområde i och med att direktivet har införlivats i medlemsländernas nationella rätt.⁸

2.3.3 EG-rätten

2.3.3.1 Allmänt

Enligt EG-rätten står EG:s regler över nationell lag och grundlag. Detta innebär i princip att om en EG-rättslig regel strider mot en regel i TF och YGL har den EG-rättsliga regeln företräde. Frågan om förenligheten mellan EG-rättsliga regler och TF och YGL har också uppkommit i flera fall. Sverige har då verkat för undantag från EG-rätten för TF:s och YGL:s regler och har vid implementering hävdad de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Sveriges agerande står i överensstämmelse med riksdagens inställning vid anslutningen till unionen om att unionens beslutsbefogen-

⁸ Prop. 2005/06:173 s. 7.

heter på områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs är utomordentligt begränsade och att vi inte har överlåtit någon beslutanderätt på dessa områden.⁹ KU framhöll särskilt offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet och andra viktiga principer i TF och YGL. Denna inställning vidhölls av riksdagen i samband med ändringen den 1 januari 2003 av 10 kap. 5 § RF om möjligheten att överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbetet inom EU och av regeringen i diskussionen år 2004 angående det nya konstitutionella fördraget för EU. Hållningen kan sammanfattas så att vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd annat än när det är alldeles nödvändigt.

De EG-rättsliga regler som främst är av intresse i detta sammanhang är dataskyddsdirektivet, se nedan. Det måste också noteras att Europakonventionen utgör en del av EG-rätten. Enligt artikel 6 i Maastrichtfördraget ska EU nämligen som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna så som de garanteras i Europakonventionen och så som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.

Vid regeringskonferensen i Nice år 2000 antog EU en egen särskild stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna som delvis bygger på Europakonventionen. Stadgan är inte juridiskt bindande men högtidligt proklamerad av Europaparlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna. I kapitel II om friheter finns bl.a. bestämmelser om skydd av personuppgifter (artikel 8) och om yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11). Rättighetsstadgan riktar sig till EU:s institutioner och till medlemsstaterna till den del dessas domstolar och andra organ tillämpar EG-rätt eller annan unionsrätt. Flertalet av artiklarna i stadgan grundar sig antingen på Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll eller på EG-fördraget. Skyddsnivån enligt Europakonventionen ska alltid iakttas enligt stadgan. EU:s stadga om skydd för de grundläggande rättigheterna ingick som en del i det förslag till nytt konstitutionellt fördrag som EU-ländernas stats- och regeringschefer enades om år 2004. Enligt det fördrag som nu är aktuellt, Lissabonfördraget, blir stadgan juridiskt bindande men utgör inte en del av fördragstexten. I stället görs en hänvisning. Det kan inte uteslutas att rättighetsstadgan kommer att påverka EG-rätten även om Lissabonfördraget inte träder i kraft. Eftersom yttrandefriheten i

⁹ Bet. 1993/94:KU21 s. 25 f.

allt väsentligt är densamma enligt stadgan och Europakonventionen har frågan om stadgans framtida status antagligen inte någon större betydelse i detta sammanhang.

2.3.3.2 Dataskyddsdirektivet m.m.

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 lagstiftning genom personuppgiftslagen (1998:204, PuL). Direktivet innehåller en rad materiella bestämmelser som reglerar all hantering av personuppgifter. I direktivet finns bl.a. generella regler om vilka krav som ställs vid behandling av personuppgifter, när sådan behandling är tillåten, information till den registrerade, rättelse av personuppgifter, säkerheten vid behandling och överföring av personuppgifter till tredje land, dvs. till en stat utanför EU och EES. PuL följer i stora delar direktivets text och struktur, varför det i fråga om direktivets närmare innehåll kan hänvisas till redogörelsen för den lagen i avsnitt 2.3.5.

Av direktivets ingress framgår att syftet med direktivet är att det fria flödet av personuppgifter inom gemenskapen ska underlättas till gagn för den inre marknaden med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Detta ska ske genom att det i medlemsländerna skapas en likvärdig och hög skyddsnivå när det gäller enskildas fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv. Direktivet reglerar bl.a. hantering och spridande av information som lagras med hjälp av ADB eller i sådana manuella register som avses i direktivet. Det är tillämpligt på sådan behandling av personuppgifter som i Sverige faller under TF:s och YGL:s tillämpningsområden. Det innehåller ett stort antal bestämmelser som strider mot TF och YGL, men det innehåller också möjligheter till undantag från dess bestämmelser med hänsyn till yttrandefriheten.

Direktivet gäller inte för sådan behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av EG-rätten, t.ex. statens verksamhet på straffrättens område eller som rör allmän säkerhet och försvar. Det gäller inte heller för sådan behandling av personuppgifter som utförs av en fysisk person som ett led i en verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll.

Enligt artikel 9 får undantag från direktivet göras för behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande under förutsättning att undantagen är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten. I samband med att direktivet antogs fick Sverige i ministerrådets protokoll intaget att Sverige anser att begreppet konstnärliga och litterära uttryck mera syftar på uttrycksmedlen än på kommunikationens innehåll eller dess kvalitet. Detta har ansetts ligga väl i linje med hur TF och YGL är uppbyggda (jfr prop. 1997/98:44 s. 51).

Undantag enligt artikel 9 för behandling som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande får göras från bestämmelserna i kapitel II, IV och VI, dvs. från bestämmelser om när personuppgifter får behandlas, från bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land, och från regler om tillsynsmyndighet och arbetsgrupp. Undantag får dock endast göras om det är nödvändigt för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.

I kommissionens förklaring till artikel 9¹⁰ anges vissa faktorer som kan beaktas vid den intresseavvägning som ska göras. Som exempel anges möjligheten till rättslig prövning eller rätten till replik, förekomsten av uppförandekodex, de gränser som läggs fast i Europakonventionen samt allmänna rättsprinciper. Termen journalist avses inkludera fotojournalister och skribenter såsom levnadstecknare.

Enligt punkten 37 i direktivets ingress bör det fastställas undantag från direktivet så långt det är nödvändigt för att förena enskilda personers grundläggande rättigheter med yttrandefriheten, särskilt den rätt att ta emot och lämna upplysningar som slås fast i artikel 10 i Europakonventionen. Detta får dock inte leda till att medlemsstaterna beslutar undantag från åtgärder som vidtas för att säkerställa behandlingens säkerhet. Mediegrundlagsutredningen ansåg att krav på säkerhetsåtgärder som gäller alla typer av verksamheter inte kan anses hindra TF- eller YGL-skyddad verksamhet om de inte blir alltför hårda.¹¹ Det föreligger då inte någon konflikt med grundlagarna. Om föreskrifterna mera specifikt riktas mot grundlagsskyddad verksamhet är de mera tveksamma från grundlagssynpunkt. Yttrandefrihetskommittén har samma uppfattning.

Direktivet har som nämnts genomförts i Sverige genom PuL. Lagstiftaren gjorde då bedömningen att det var möjligt att låta TF

¹⁰ SOU 1993:10 bilaga 3 s. 179.

¹¹ SOU 2001:28 s. 267.

och YGL gälla oförändrade med stöd av undantagsmöjligheten i artikel 9.¹² Artikeln ansågs ge ett visst spelrum för medlemsstaterna och göra det möjligt att vid utformningen av nationella undantag bl.a. beakta konstitutionella traditioner och principer. Det angavs också vara av betydelse att Europakonventionen gäller på EG-rättens område. Vidare angavs att det av Europadomstolens tillämpning av konventionen framgår att integritetsskyddsintresset och yttrandefrihetsintresset ska vägas mot varandra. Dessutom påpekades att sambandet med konventionen framgår också av att ingresspunkt 37 uttryckligen refererar till konventionen.

I förarbetena till införandet av det frivilliga grundlagsskyddet (och den samtidiga utvidgningen av databasregeln till att omfatta nya tekniker och ytterligare massmedieföretag) anfördes¹³ att utvidgningen väsentligen skedde till en krets som sysslar med massmedial verksamhet och inte innebar några principiella nyheter när det gäller tillämpningsområdet. Det noterades också att HD fick sägas ha gett undantaget angående journalistiska ändamål ett brett tillämpningsområde i NJA 2001 s. 409. Målet gällde en privatperson, som till belysning av bankkrisen publicerade bl.a. personuppgifter på en webbsida på Internet i form av en elektronisk skampåle. Han åtalades för otillåten överföring av personuppgifter till utlandet. HD, som frikände den tilltalade med tillämpning av 7 § andra stycket PuL, ansåg att verksamheten väl föll inom ramen för ett journalistiskt ändamål att informera, utöva kritik och väcka debatt om samhällsfrågor av betydelse för allmänheten. Annat var inte heller visat i målet än att behandlingen hade skett uteslutande för sådana ändamål.

Regeringen ansåg att utvidgningen av grundlagsskyddet med hänsyn till det anförda inte föranledde någon annan bedömning av undantagsmöjligheten i dataskyddsdirektivet än den som hade gjorts i tidigare sammanhang och angav att utvidgningen omfattades av den befintliga möjligheten till undantag och därmed var förenlig med direktivet.

Som angetts i avsnitt 2.1 delade KU denna uppfattning men ansåg ändå att det kunde finnas anledning att ytterligare undersöka om det kan uppstå konflikter mellan det frivilliga grundlagsskyddet och de bestämmelser som finns med syfte att skydda den personliga integriteten, särskilt dataskyddsdirektivet.

¹² Prop. 1997/98:44 s. 50.

¹³ Prop. 2001/02:74 s. 54 f.

Genom artikel 13 i dataskyddsdirektivet ges en möjlighet för medlemsstaterna att genom lagstiftning begränsa omfattningen av de skyldigheter och rättigheter som anges i artiklarna 6.1, 10, 11.1, 12 och 21 i fall då en sådan begränsning är en nödvändig åtgärd med hänsyn till bl.a. skyddet av den registrerades eller andras fri- och rättigheter. I förarbetena till PuL ansågs det osäkert om dessa fri- och rättigheter innefattar yttrandefriheten eftersom ett särskilt undantag för den finns i artikel 9.¹⁴ En delvis annan bedömning av denna artikel har numera gjorts i förarbetena till den ändring av PuL i riktning mot en missbruksmodell som trädde i kraft den 1 januari 2007, se avsnitt 2.3.5.

EG-domstolen har avgjort en del mål rörande dataskyddsdirektivet. Målet C-101/01 (dom den 6 november 2003) avsåg ett förhandsavgörande som hade begärts av Göta hovrätt. Målet gällde en privatperson som var ledare för konfirmander och som hade skapat en hemsida på Internet med bl.a. personuppgifter om arbetskamrater inom pastoratet. Syftet var att tillhandahålla konfirmanderna information. Domen innebär i korthet följande. Omnämmande av personer med namn eller på annat sätt på en hemsida på Internet utgör en sådan ”behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg” som avses i direktivet. Sådan behandling av personuppgifter omfattas inte av undantagen från direktivet för verksamhet som faller utanför gemenskapsrätten eller för verksamhet av rent privat natur eller som har samband med personens hushåll. Hemsidan omfattades av direktivet. Det förelåg inte någon sådan överföring av personuppgifter till tredje land som enligt direktivet får ske endast under vissa förutsättningar när en person som befinner sig i en medlemsstat lägger ut uppgifter på en hemsida på Internet som är lagrad på en webbplats hos ett företag eller en person som är etablerad i en medlemsstat, trots att uppgifterna blir tillgängliga över hela världen. Direktivet utgör inte i sig en begränsning som står i strid med den allmänna principen om yttrandefrihet. Det ankommer på de nationella domstolar som tillämpar de bestämmelser genom vilka direktivet har införlivats att garantera en rättvis balans mellan de rättigheter och skyldigheter som är i fråga.

Det ankom alltså i detta fall på den svenska domstolen att göra avvägningen mellan å ena sidan den tilltalades yttrandefrihet och frihet att utöva verksamhet som bidrar till det religiösa livet (s. 14 i

¹⁴ Prop. 1997/98:44 s. 49.

domen) och å andra sidan skyddet för privatlivet genom PuL:s regler för de personer som nämndes på hemsidan. Det kan nämnas att Göta hovrätt i sin dom fann att överträdelsen av PuL var att bedöma som ringa och därmed straffri.¹⁵ Den tilltalade frikändes därför. (Jfr NJA 2005 s. 361.)

I EG-domstolens mål C-73/07; *Tietosuoja- ja valtuutettu mot Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy* (begäran om förhandsavgörande) förelåg till bedömning frågan om bestämmelsen i dataskyddsdirektivets artikel 9 om undantag från direktivet för behandling av personuppgifter som sker utslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande är tillämplig på en katalogartad publicering av uppgifter om fysiska personers inkomst och förmögenhet samt tillhandahållande av dessa uppgifter med hjälp av en sms-tjänst. Domstolen angav i sin dom av den 16 december 2008 att de angivna verksamheterna, ”beträffande uppgifter som härrör från handlingar som enligt den nationella lagstiftningen är offentliga, ska anses utgöra behandling av personuppgifter som sker utslutande för journalistiska ändamål ... om denna verksamhet endast syftar till att sprida information, åsikter eller idéer till allmänheten, vilket det ankommer på den nationella domstolen att bedöma”. I skälen uttalade domstolen bl.a. att de undantag som föreskrivs i artikel 9 inte ska tillämpas endast på medieföretag utan på alla personer som är journalistiskt verksamma, att verksamhet kan anses vara journalistisk om den syftar till att sprida information, åsikter eller idéer till allmänheten oberoende av genom vilket medium detta sker och att sådan verksamhet inte är förbehållen medieföretag och kan bedrivas i vinstsyfte.

Regeringen angav i mars 2006 i proposition om översyn av personuppgiftslagen¹⁶ att det stod klart att kommissionen inte inom någorlunda överskådlig tid lär komma att presentera några förslag till ändringar av direktivet. I ett meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet av den 7 mars 2007¹⁷ om uppföljningen av arbetsprogrammet för ett bättre genomförande av dataskyddsdirektivet anger kommissionen att den inte planerar att lägga fram några förslag om ändring av direktivet. Såvitt Yttrandefrihetskommittén känner till pågår inte heller nu något sådant arbete.

¹⁵ RH 2004:51.

¹⁶ Prop. 2005/06:173 s. 17.

¹⁷ KOM (2007) 87 slutlig.

Här kan också slutligen noteras att det finns ett direktiv om integritet och elektronisk kommunikation¹⁸. Direktivet tillämpas på behandling av personuppgifter i samband med att allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster tillhandahålls i allmänna kommunikationsnät. Det innehåller regler om säkerhet, konfidentialitet, trafikuppgifter, specificerade räkningar m.m. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (se avsnitt 2.3.8).

2.3.4 Brottsbalken

De straffbestämmelser i brottsbalken (BrB) som i första hand ger skydd för privatlivet, personligheten och den privata ekonomin vid databehandling och publicering av uppgifter är bestämmelserna om förtal och förolämpning. Även gärningar som utgör olaga hot, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, hot mot tjänsteman, övergrepp i rättssak och brott mot medborgerlig frihet kan begås genom publicering av uppgifter, t.ex. i en databas på Internet, och kan då anses röra skyddet för den personliga integriteten.

När TF eller YGL är tillämplig är det enbart de gärningar som upptas i dessa grundlagar som kan föranleda straff, och ansvar kan endast ådömas den som där utpekats som ansvarig. BrB:s regler om gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp är alltså inte tillämpliga. Endast enligt reglerna om ansvar för meddelare kan ansvar för medverkande ådömas när ansvarssystemet enligt TF eller YGL är tillämpligt. Samtliga de ovan nämnda gärningarna utom barnpornografibrott upptas i TF och YGL och kan alltså föranleda ansvar även när grundlagarna är tillämpliga. Barnpornografibrott faller utanför grundlagsskyddet och bedöms enligt vanlig lag även när det begås i ett i och för sig grundlagsskyddat medium.

2.3.5 Personuppgiftslagen

PuL gäller för själva behandlingen av personuppgifter. En personuppgift är allt slags information som kan hänföras till en levande fysisk person. Med behandling avses i princip varje åtgärd, t.ex. insamling, lagring, bearbetning, ändring, spridning, sammanställ-

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation).

ning och förstöring. Behandling som en fysisk person utför som ett led i en verksamhet av rent privat natur omfattas inte av lagen. Exempel på sådan verksamhet är korrespondens och förande av adressregister. PuL anger inledningsvis i 9 § ett antal grundläggande krav på behandling av personuppgifter. Den personuppgiftsansvarige ska bl.a. se till att personuppgifter behandlas bara om det 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 detta ändamål, att uppgifterna är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och att de personuppgifter som behandlas är riktiga och om nödvändigt aktuella. I 10 § finns en uttömmande uppräkningslista av de fall då behandling av personuppgifter är tillåten. Huvudregeln är att behandling kräver den registrerades samtycke, men ett antal undantagsfall finns. För behandling av känsliga personuppgifter gäller enligt 13 § ett principiellt förbud. 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. Uppgifter om lagöverträdelse m.m. får enligt huvudregeln behandlas endast av myndigheter. Datainspektionen (DI) 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. Reglerna i 30–32 §§ om säkerheten vid behandling syftar till att skydda personuppgifter mot bl.a. otillåten behandling. Reglerna innebär bl.a. att de som arbetar med behandling av personuppgifter endast får behandla sådana uppgifter i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige.

PuL innehåller också bl.a. bestämmelser om skadestånd och straff. I 49 § föreskrivs straff bl.a. för den som lämnar osanna uppgifter i sådan information till den registrerade som föreskrivs i lagen, i anmälan till DI om behandling av personuppgifter eller i information till DI, samt för den som behandlar känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. i strid med reglerna därom. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. I 48 § finns regler om 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 § regleras förhållandet till tryck- och yttrandefriheten. I första stycket sägs att bestämmelserna i lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL. I andra stycket anges att vissa av bestämmelserna i PuL inte ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. I praktiken innebär regeln att endast bestämmelserna om säkerheten vid behandling ska tillämpas på sådan behandling.

PuL:s förhållande till tryck- och yttrandefriheten var omdiskuterat i lagstiftningsärendet. Det gällde främst frågan om artikel 9 i direktivet tillät ett så omfattande undantag från PuL:s och direktivets bestämmelser som 7 § första stycket PuL innebär. Lagrådet uttalade att det, med en försiktig formulering, 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 och avstyrkte ett så vittgående undantag från integritetsskyddsintressena som följer av att TF och YGL tolkas in i artiklarna. 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 undveks.¹⁹ Som har framgått i avsnitt 2.3.3.2 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.²⁰

Regeln i 7 § första stycket PuL innebär att PuL:s tillämpningsområde bestäms av tillämpningsområdet för TF och YGL och av grundlagarnas materiella bestämmelser. Frågan om vilka regler i PuL som står i konflikt med TF och YGL och som således inte ska tillämpas när en behandling av personuppgifter omfattas av grundlagarna besvaras inte närmare i propositionen. I kommentaren till PuL behandlas utan anspråk på fullständighet omfattningen av undantaget enligt 7 § första stycket PuL.²¹ Enligt kommentaren undantas rätten att framställa och sprida yttranden samt meddelar- och anskaffarfriheten. Regeln kan sammanfattningsvis sägas inne-

¹⁹ Prop. 1997/98:44 s. 236 f.

²⁰ Prop. 1997/98:44 s. 51 f., bet. 1997/98:KU18 s. 35, rskr. 1997/98:180.

²¹ Öman, Lindblom, Personuppgiftslagen En kommentar, 2007 s. 138 f.

bära att tillämpning av PuL är i princip helt utesluten när det gäller förfaranden som omfattas av TF eller YGL.

Som har framgått i avsnitt 2.3.3.2 har HD i NJA 2001 s. 409 också gett undantaget angående journalistiska ändamål i 7 § andra stycket PuL ett brett tillämpningsområde.

Vid genomförandet av dataskyddsdirektivet konstaterade regeringen att den då föreslagna s.k. hanteringsmodellen framstod som omodern.²² Regeringen ansåg att det fanns starka skäl att verka för en övergång från en lagstiftning enligt en hanteringsmodell till en mer missbruksinriktad lagstiftning, dvs. en reglering som mer koncentrerar sig på att motverka missbruk av personuppgifter än att i detalj reglera all hantering av sådana uppgifter. Riksdagen har också vid flera tillfällen understrukit behovet av dels en revidering av dataskyddsdirektivet, dels en översyn av PuL. En sådan översyn har nu gjorts och den 1 januari 2007 trädde ändringar av PuL i kraft.²³ Ändringarna syftade till att underlätta behandlingen av personuppgifter. PuL utformades i viss utsträckning enligt en missbruksmodell. Det innebär att regleringen inte tar sikte på själva hanteringen av personuppgifterna utan på att uppgifterna inte får missbrukas till skada för någons personliga integritet. En missbruksregel infördes i en ny 5 a §. Regeln har följande lydelse:

Bestämmelserna i 9, 10, 13-19, 21-26, 28, 33, 34 och 42 §§ behöver inte tillämpas på behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i en samling av personuppgifter som har strukturerats för att påtagligt underlätta sökning efter eller sammanställning av personuppgifter.

Sådan behandling som avses i första stycket får inte utföras, om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

Regeln innebär att behandling av personuppgifter i ostrukturerat material, t.ex. löpande text och enstaka ljud- och bildupptagningar, undantas från de flesta av PuL:s detaljerade hanteringsregler. Sådan behandling blir tillåten utan andra restriktioner än att den registrerades personliga integritet inte får kränkas. För att hanteringsreglerna ska bli tillämpliga bör det enligt propositionen (prop. 2005/06:173 s. 21) krävas att det finns en tydlig personuppgiftsanknuten struktur. Det är fråga om en sådan struktur om materialet har strukturerats för att underlätta sökning efter och sammanställning av just personuppgifter. Förslaget innebär att hanterings-

²² Prop. 1997/98:44 s. 37.

²³ SFS 2006:398, prop. 2005/06:173, bet. 2005/06:KU37, rskr. 2005/06:254.

reglerna i PuL inte behöver tillämpas på sådan vardaglig hantering som produktion av löpande text i ordbehandlingsprogram, publicering av löpande text på Internet, användning av ljud- och bildupptagningar och korrespondens med e-post, under förutsättning att materialet inte ingår i eller ska infogas i en databas med en personuppgiftsanknuten struktur såsom ett ärendehanteringssystem. Behandling av ostrukturerat material får dock inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Riktlinjerna för hur detta ska undvikas sammanfattas i propositionen enligt följande (s. 29):

- Behandla inte personuppgifter för otillbörliga syften, såsom förföljelse eller skandalisering.
- Samla inte utan godtagbara skäl en stor mängd uppgifter om en person.
- Rätta personuppgifter som visar sig vara felaktiga eller missvisande.
- Förtala eller förolämpa inte någon annan.
- Bryt inte mot sekretess eller tystnadsplikt.

PuL:s bestämmelser om skadestånd gäller även för förfaranden i strid med den nya missbruksregeln. Det är också straffbart att i strid med den nya regeln uppsåtligen eller av grov oaktsamhet behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. på ett sätt som kränker den registrerades personliga integritet. Gärningar som begås av oaktsamhet av normalgraden är inte straffbara.

I lagstiftningsärendet gjordes bedömningen att behandlingen av personuppgifter i ostrukturerat material kan hänföras till en sådan fri- och rättighet som avses i artikel 13.1 g i dataskyddsdirektivet och som kan berättiga medlemsstaterna att göra nödvändiga begränsningar av vissa bestämmelser i direktivet.²⁴ Som har angetts i avsnitt 2.3.3.2 innebar detta en delvis ny bedömning av artikelns innebörd. Bedömningen grundas bl.a. på vad kommissionen har uttalat i sin rapport om genomförandet av dataskyddsdirektivet²⁵ om att förenklade villkor för behandling av personuppgifter som inte innebär någon avsevärd risk för den enskildes rättigheter kan upp-

²⁴ Prop. 2005/06:173 s. 33.

²⁵ KOM [2003] 265 slutlig.

nås genom att det handlingsutrymme som direktivet ger genom bl.a. artikel 13 utnyttjas.

2.3.6 BBS-lagen

Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen) trädde i kraft den 1 maj 1998. Med en elektronisk anslagstavla avses i lagen alla tjänster där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden. Lagen gäller inte den som endast tillhandahåller nät eller andra förbindelser. Lagen gäller inte tjänster som skyddas av TF eller YGL eller meddelanden som endast är avsedda för en viss eller vissa mottagare. Den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla är skyldig att ta bort meddelanden som uppenbart innefattar uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring eller intrång i upphovsrätt. Han ska också ha uppsikt över tjänsten. Förhandsgranskning krävs inte utan det är tillräckligt med en återkommande kontroll. Som riktmärke anges en gång per vecka. Ett sätt att uppfylla uppsiktsplikten är att upprätta en klagomur. Skyldigheten att ta bort meddelanden är straffsanktionerad.

2.3.7 Kreditupplysningslagen

I Kreditupplysningslagen (1973:1173, KuL) finns regler för yrkesmässigt bedriven kreditupplysningsverksamhet. Reglerna syftar dels till att undanröja risker för att kreditupplysningar ska medföra otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet eller leda till skada genom oriktiga eller missvisande uppgifter, dels till att bidra till en effektivt fungerande kreditupplysningsverksamhet.

Kreditupplysningsverksamhet får bedrivas endast efter tillstånd av Datainspektionen (DI). Enligt 3 § fjärde stycket KuL krävs dock inte tillstånd för sådan verksamhet i den mån den bedrivs genom offentliggörande av kreditupplysningar på ett sådant sätt som avses i TF eller YGL.

Verksamheten ska enligt 5 § första stycket KuL bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på annat sätt, eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut. För sådan behandling av personuppgifter som omfattas av PuL gäller

i stället 9 § första stycket a, b och d–h den lagen, dvs. krav bl.a. på att personuppgifter behandlas bara om det är lagligt, att behandlingen sker på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta, att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt, att de personuppgifter som behandlas är riktiga och, om nödvändigt, aktuella, samt att alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga.

Uppgifter om fysiska personer får samlas in endast för kreditupplysningsändamål. Detta gäller dock inte i den utsträckning det skulle strida mot TF eller YGL (5 § femte stycket).

Enligt 5 § fjärde stycket KuL får personuppgifter, utan hinder av 10 § PuL, behandlas utan samtycke i kreditupplysningsverksamhet.

Enligt 6 § första stycket får uppgifter om en persons ras, etniska ursprung, politiska uppfattning, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv inte behandlas i kreditupplysningsverksamhet. Uppsåtliga eller oaktsamma brott mot denna bestämmelse är straffbelagda i 19 §. Bestämmelserna gäller även kreditupplysning som bedrivs på ett sådant sätt som avses i TF eller YGL eftersom de faller in under grundlagarnas tillåtelse till vissa lagbestämmelser om kreditupplysning i 1 kap. 9 § TF respektive 1 kap. 12 § YGL (se även prop. 1973:123 s. 50 och prop. 1973:155 s. 131).

I 9 § anges att kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare inte får lämnas ut om det finns anledning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av liknande anledning har behov av upplysningen. Det finns alltså ett krav på s.k. legitimt intresse. Enligt sista meningen i 9 § gäller kravet dock inte offentliggörande av kreditupplysningar på ett sådant sätt som avses i TF eller YGL.

Var och en har enligt 10 § rätt att få besked om huruvida det i kreditupplysningsverksamhet behandlas uppgifter om honom. Bestämmelserna om detta ska dock enligt andra stycket i samma paragraf inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot TF eller YGL.

När en kreditupplysning om en fysisk person lämnas ut ska den som avses med upplysningen få en kopia av den med upplysning om vem som har begärt upplysningen (11 §). Detta krav gäller inte när kreditupplysningen offentliggörs på ett sådant sätt som avses i TF eller YGL.

Om det visar sig att en uppgift i ett register är oriktig eller missvisande ska den enligt 12 § rättas, kompletteras eller uteslutas ur registret. Har en oriktig uppgift tagits in i en kreditupplysning som har lämnats på annat sätt än som avses i TF eller YGL, ska rättelse eller komplettering tillställas var och en som under den senaste tolv månadersperioden har fått del av uppgiften. Skyldighet att sända rättelse eller komplettering gäller också för uppgifter som har lämnats i en periodisk skrift eller i kreditupplysningsverksamhet som bedrivs genom återkommande offentliggöranden enligt YGL.

I RÅ 2003 ref. 30 ansåg Regeringsrätten att de personer som hade hand om ordnandet och utgivningen av en tryckt periodisk skrift som enbart innehöll betalningsanmärkningar utgjorde en redaktion i databasregelns mening. Kreditupplysningsverksamheten omfattades därför av grundlagsskydd enligt databasregeln och KuL:s bestämmelser om krav på legitimt intresse och kreditupplysningskopia kunde då inte göras gällande.

Här kan nämnas att man i en promemoria som har upprättats i Justitiedepartementet (Ds 2008:34) gör bedömningen att den enskildes integritet behöver stärkas när kreditupplysningar tillhandahålls via webb- eller sms-tjänster som är anknutna till databaser på Internet. I promemorian föreslås att tre av de krav som i dag inte gäller när kreditupplysningar offentliggörs på något sätt som avses i TF eller YGL ska gälla även när kreditupplysningen offentliggörs på ett sådant sätt som avses i databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Förslaget innebär för det första att beställaren av en kreditupplysning om en fysisk person som inte är näringsidkare ska ha ett legitimt behov av informationen, för det andra att en kreditupplysningskopia ska sändas till den omfrågade om denne är en fysisk person och, för det tredje, att en rättelse eller komplettering ska sändas till en beställare som under den senaste tolv månadersperioden har tagit del av oriktiga eller missvisande uppgifter. De föreslagna ändringarna bedöms i promemorian kunna göras i KuL utan att YGL behöver ändras.

Justitiekanslern har i sitt remissyttrande över promemorian²⁶ anfört att de föreslagna ändringarna avseende krav på legitimt behov och skyldighet att sända kreditupplysningskopia när det är fråga om databasverksamhet enligt 1 kap. 9 § YGL saknar stöd i YGL och således inte kan genomföras utan föregående grundlagsändring. Även andra remissinstanser har ifrågasatt förslagets fören-

²⁶ JK:s beslut 2008-07-25, dnr 3406-08-80.

lighet med YGL. Promemorian bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

2.3.8 Andra regler till skydd för den personliga integriteten

Sekretesslagen (1980:100) innehåller regler om handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Med sekretess förstås förbud att röja uppgifter vare sig det sker muntligen eller genom att en allmän handling lämnas ut eller på annat sätt. I kap. 2–10 finns de egentliga sekretessbestämmelserna. Kapitel 7–9 innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn till enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretesslagen innehåller inga sanktionsbestämmelser utan hänvisar till BrB. Straffbestämmelsen om brott mot tystnadsplikt finns i 20 kap. 3 § BrB. Den straffbestämmelsen är dock subsidiär till andra föreskrifter som särskilt straffbelägger gärningar som innebär att en hemlig uppgift röjs eller utnyttjas. Allvarliga fall av offentliggörande av hemliga uppgifter kan t.ex. bestraffas som spioneri.

I den mån handlandet faller under det tryckfrihets- eller yttrandefrihetsrättsliga ansvarssystemet enligt TF eller YGL gäller i stället reglerna enligt det systemet. Allvarliga fall av offentliggörande av hemliga uppgifter kan då bestraffas i enlighet med vissa av punkterna i brottskatalogen i 7 kap. 4 § TF respektive 5 kap. 1 § YGL, t.ex. som spioneri. Som tryck- respektive yttrandefrihetsbrott anses också dels att någon uppsåtligen offentliggör en allmän handling som inte är tillgänglig för envar om han eller hon har fått tillgång till handlingen i allmän tjänst eller i ett jämförbart förhållande, dels att någon offentliggör en uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter de särskilda s.k. meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen, dels visst offentliggörande när riket är i krig eller omedelbar krigsfara (7 kap. 5 § TF och 5 kap. 1 § YGL). Den som omfattas av meddelarfriheten kan ådömas ansvar för vissa grova brott mot rikets säkerhet samt uppsåtligt oriktigt utlämnande av en allmän handling som inte är tillgänglig för envar (7 kap. 3 § första stycket 1 och 2 TF respektive 5 kap. 3 § första stycket 1 och 2 YGL). Ansvar kan också ådömas meddelaren för uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, men endast i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen (se 7 kap. 3 § första stycket 3 TF respektive 5 kap. 3 § första stycket 3 YGL). Utöver vad som följer av reglerna om

ansvar för meddelare kan ansvar för medhjälp eller anstiftan inte ådömas när ansvarssystemet enligt TF eller YGL är tillämpligt.

Beträffande namn, fotografier och andra bilder förhåller det sig så att det i svensk lagstiftning inte finns någon generell regel som anger att en persons namn eller bild inte får publiceras utan hans eller hennes medgivande. Är det fråga om reklam finns det dock särskilda regler i lagen (1978:800) om namn och bild i reklam. Enligt lagen får näringsidkare vid marknadsföring av en vara, tjänst eller annan nyttinghet inte använda en framställning i vilken någon annans namn eller bild utnyttjas utan dennes samtycke. Namn och fotografier kan också utgöra personuppgifter enligt PuL och behandlas enligt den lagen.

Enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, upphovsrättslagen, har upphovsmannen ensamrätt att överföra verk till allmänheten och utövande konstnärer, t.ex. skådespelare, har en uteslutande rätt att förfoga över sitt framförande av ett litterärt eller konstnärligt verk eller ett uttryck av folklöre.

Här kan också avslutningsvis nämnas att även lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) innehåller bestämmelser till skydd för den enskildes personliga integritet. Enligt 5 kap. 7 § första stycket 3 ska den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefoni-tjänst tillgodose varje rimlig begäran om att lämna ut abonnentuppgifter som inte omfattas av sekretess eller tystnadsplikt enligt lag till den som bedriver eller avser att bedriva abonnentupplysning. Av 6 kap. 16 § framgår att uppgifter beträffande fysiska personer får lämnas ut endast om abonnenten har samtyckt till det (prop. 2002/03:110 s. 395). Abonnenten ska också informeras om ändamålet med en abonnentförteckning innan uppgifter om honom får tas in i förteckningen. Om förteckningen ska finnas i elektronisk form ska abonnenten informeras om de sökfunktioner som finns (6 kap. 15 § LEK).

2.3.9 Självsanering av Internet

Pressbranschens självsaneringsverksamhet avser bl.a. viss Internet-verksamhet. Det finns även viss annan självsanering i fråga om Internet. Självsaneringsverksamheten kan i viss mån ses som en förutsättning för grundlagarnas nuvarande utformning. Om verksamheten inte hade funnits hade grundlagsreglerna kanske varit mera

omfattande. Det gäller framför allt förhållandet mellan integritetsskydd och yttrandefrihet.

2.3.9.1 PO och PON

Sedan början av nittonhundratalet har det i Sverige funnits en av pressbranschen inrättad självsanerande verksamhet som syftar till att upprätthålla god publicistisk sed och bl.a. skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. Verksamheten är fristående från staten och bekostas av Publicistklubben (PK), Svenska Journalistförbundet (Journalistförbundet), Svenska Tidningsutgivareföreningen (TU) och Sveriges Tidskrifter (ST). För sitt samarbete har organisationerna inrättat Pressens Samarbetsnämnd. Den självsanerande verksamheten bedrivs av Allmänhetens Pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON).

PO och PON kan pröva publicering som sker i en periodisk skrift och publicering som sker på Internet om den har gjorts av ett företag som är representerat i Pressens Samarbetsnämnd och publiceringen omfattas av 1 kap. 7 § andra stycket TF (bilageregeln) eller 1 kap. 9 § YGL (databasregeln) och tillhandahålls av redaktionen för en tryckt periodisk skrift eller av ett företag som ingår i en koncern som samtidigt ger ut en tryckt periodisk skrift. Prövningen baseras på de publicitetsregler som har antagits av PK, SJF, TU och ST. Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Utbildningsradion AB har i tillämpliga delar anslutit sig till reglerna. Avsteg från publicitetsreglerna i traditionella radio- och TV-program kan inte bli föremål för prövning av PO eller PON, utan sådana program granskas av Granskningsnämnden för radio och TV.

Publicitetsreglerna omfattar 17 regler under rubrikerna Ge korrekta nyheter, Var generös med bemötanden, Respektera den personliga integriteten, Var varsam med bilder, Hör båda sidor och Var försiktig med namn. Det anges i inledningen till reglerna att etiken inte i första hand tar sig uttryck i en formell regeltillämpning utan i en ansvarig hållning inför den publicistiska uppgiften och att de etiska reglerna för press, radio och TV ska vara ett stöd för den hållningen. Flera av reglerna rör sådant som kan ha betydelse vid bedömning av om ett yttrande utgör förtal. I regel nr 2 anges bl.a. att man ska kontrollera sakuppgifter så noggrant som omständigheterna medger, och i regel nr 15 under rubriken "Var försiktig med namn" anges "Överväg noga konsekvenserna av en namnpub-

licering som kan skada människor. Avstå från sådan publicering om inte ett uppenbart allmänintresse kräver att namn anges”. Regel nr 7 rör den personliga integriteten och lyder ”Överväg noga publicitet som kan kränka privatlivets helgd. Avstå från sådan publicitet om inte ett uppenbart allmänintresse kräver offentlig belysning.”. I regel nr 11 under rubriken ”Var varsam med bilder” anges att publicitetsreglerna gäller i tillämpliga delar även för bildmaterial.

Publicitetsreglerna utgör en del av de pressetiska regler som har beslutats av pressens huvudorganisationer. De pressetiska reglerna omfattar också yrkesregler för journalister. Yrkesreglerna rör journalistens integritet och anskaffning av material. I dessa regler anges bl.a. att journalisten ska visa hänsyn vid fotograferingsuppdrag samt vid anskaffning av bilder, särskilt i samband med olyckor och brott. Ett medlemskap i Journalistförbundet innebär att man har förbundit sig att följa reglerna. Avsteg från yrkesreglerna prövas av förbundets yrkesetiska nämnd.

I mars 2006 angav dåvarande PO Olle Stenholm att allt fler anmälningar rörde kränkningar av privatlivets helgd. Han ansåg att publicering i utländska tidningar påverkar ansvariga utgivare här och troligen leder till ökad namnpublicering i Sverige. Enligt Olle Stenholm föll alltmer av journalistisk verksamhet i bred betydelse utanför granskningen. Enligt hans uppfattning var det inte möjligt att föra in all publicistisk verksamhet under PO/PON och han ansåg inte heller att det var nödvändigt eftersom de etablerade medierna har störst genomslag. Nuvarande PO, Yrsa Stenius, har i oktober 2008 uppgett att en stor del av de anmälningar PO hanterar alltjämt rör publiceringar som på ett eller annat sätt tränger in i enskilda personers privata förhållanden. Beträffande namnpubliceringar i svensk press har Yrsa Stenius uppgett att de allra flesta följer den restriktiva namnpubliceringslinje som har varit kännetecknande för god publicistisk sed i Sverige. En arbetsgrupp inom PON överväger frågan om verksamheten kan utvidgas till att gälla ytterligare publiceringar på Internet. Yrsa Stenius anger som sin mening att granskningen kan utvidgas till att avse vissa ytterligare Internet-publiceringar, även om avgränsningen kan vara svår, men att PO:s och PON:s allt överskuggande uppgift är att finnas till för den reguljära pressen och dess Internetsidor.

2.3.9.2 Annan självsaneringsverksamhet på Internet

I fråga om publicering på Internet finns det ingen självsaneringsverksamhet som motsvarar den som har inrättats av pressbranschen. Det finns inte heller något sådant genom lag inrättat granskningsorgan som Granskningsnämnden för radio och TV. Det förekommer dock andra former av självsaneringsverksamhet på Internet.

I februari 2003 publicerades promemorian ”Självsanering av Internet”, Ds 2003:25. Promemorian innehöll bl.a. en kartläggning av i vilken utsträckning det på den svenska delen av Internet som föll utanför pressens självsanering förekom självsanering eller annan frivillig tillämpning av regler eller metoder för att motverka integritetskränkningar. Med integritetskränkningar avsågs då dels de brottsbalksbrott som kan begås genom publicering på Internet och som innefattar en integritetskränkning, t.ex. förtal och förolämpning, dels spridning av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen.

I promemorian angavs sammanfattningsvis följande angående förekomsten av självsanering på den svenska delen av Internet (a.a. s. 9):

De stora aktörerna kräver att användaren respekterar gällande lag när han publicerar information genom användning av aktörens nät eller tjänst. Aktörerna ställer även ytterligare krav på uppförande och innehåll, t.ex. vad gäller språk. Det kan antas att aktörerna själva också rättar sig efter dessa regler vid publicering av eget material. De stora aktörer som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, förbehåller sig i sina villkor rätten att stänga av tjänsten vid brott mot reglerna. Oftast förbehåller sig aktörerna även rätten att ta bort material som strider mot bestämmelserna. Aktörerna använder sig av dessa möjligheter. Samtliga stora aktörer som tillhandahåller nät eller tjänster som gör det möjligt för användarna att publicera eget material, utövar tillsyn över innehållet genom en abuseavdelning dit överträdelse kan anmälas. Drygt hälften av dessa aktörer utövar tillsyn även på andra sätt, t.ex. genom moderatorer, stickprovskontroller och nyckelordsfilter. Det förekommer också verksamhet av betydelse för självsanering i form av samarbete mellan de svenska Internetoperatörernas abuseavdelningar och i form av kontakter mellan Internetoperatörer, Rikskriminalpolisen och Rädda Barnen. Det finns även regler och tekniska metoder för att motverka publicering av personuppgifter utan samtycke.

Sedan promemorian publicerades har arbetet med självsanering på Internet fortsatt.

Branschföreningen för innehålls- och tjänsteleverantörer på online-marknaden i Sverige, BitoS, arbetar bl.a. med etik och marknads-

föring för att stärka förtroendet för Internet. BitoS driver projektet "Certifierad sajt". På BitoS hemsida, www.bitos.org, anges följande. En certifierad sajt agerar enligt BitoS etiska riktlinjer bl.a. för att rensa sajten från otillåtet material som innehåller t.ex. rasism, barnpornografi eller annat som bryter mot lagar eller god etik. Medlemsföretag som vill ha möjlighet att benämna sina sajter Certifierad sajt förbinder sig att följa BitoS etiska riktlinjer. En certifierad sajt har rätt att lägga upp en stämpel för detta på sin sajt. Stämpeln länkas till en förklaring på BitoS hemsida om vad en Certifierad sajt är. BitoS gör en genomgång mot bakgrund av de etiska riktlinjerna av den sajt som önskar bli Certifierad sajt. När kraven är uppfyllda får sajten material för att kunna lägga upp stämpeln för Certifierad sajt. En ny genomgång av sajten görs en gång per år. BitoS säkerställer också att Certifierad sajt efterlever eventuella revideringar av BitoS etiska riktlinjer. Dessa riktlinjer har tagits fram i samarbete med ett stort antal branschaktörer. De innebär bl.a. att medlemsföretagen ska följa tillämplig lag i sin verksamhet på Internet. Exempel på medlemmar i BitoS är Lunarstorm, TV4 Interaktiv, Aftonbladet Nya Medier, MSN, Spray, Viasat, My Space och Play-ahead. BitoS arbetar kontinuerligt med Medierådet i frågor om etik och säkerhet på Internet och deltar i EU-projekt som syftar till ett säkrare Internet.

Inom Datainspektionen övervägs för närvarande direktiv till ett arbete med anknytning till frågan om skydd för den personliga integriteten på Internet med särskilt avseende på aktörernas abusefunktioner. Direktiven beräknas vara klara i februari 2009.

I april 2005 inleddes ett samarbete mot barnpornografi mellan Rikskriminalpolisen, ett antal Internetleverantörer och den ideella föreningen Ecpat, som bekämpar barnsexhandel. I maj samma år infördes de första filtren för att hindra Internetanvändare att surfa på sidor med barnpornografi. I oktober 2008 deltog 13 leverantörer i blockeringsverksamheten. Enligt polisens uppskattning var då omkring 90 procent av den kommersiella barnpornografin blockerad för svenskars åtkomst. Blockeringen fungerar så att den som försöker gå in på en hemsida som finns på polisens spärrlista möts av en stoppskylt med information om att sidan innehåller barnpornografi. Skylten hindrar användaren att komma in på sidan. I samverkan med bl.a. nordisk polis uppdaterar Rikskriminalpolisen infor-

mationen kontinuerligt. I oktober 2008 fanns cirka 5 000 webb-adresser på listan.²⁷

Medierådet har bl.a. till uppgift att driva på mediernas själv-sanering. I samverkan med BRIS – Barnens Rätt i Samhället – driver Medierådet en kampanj, ”Det unga Internet”, som finansieras av EU-kommissionens handlingsprogram Safer Internet Plus Programme. Kampanjen syftar till säkrare användning av Internet bland barn och unga. Kampanjen ska sprida kunskap genom att arrangera ett antal regionala seminarier i olika delar av Sverige. Seminarierna riktar sig främst till lärare, förskollärare, skolpersonal, fritidsledare och andra som arbetar med barn och ungdomar.²⁸

Medierådet representerar Sverige i det europeiska nätverket Insafe. Nätverket har inrättats under Safer Internet programme och utgör ett samarbete mellan organisationer från ett 20-tal länder som alla arbetar för att sprida kunskap och öka medvetenheten om säkrare användning av Internet bland barn och unga. Under Safer Internet programme har också inrättats nätverket Inhope²⁹ som ger allmänheten möjlighet att anmäla olagligt innehåll på Internet.

Avslutningsvis kan nämnas att det även inom Europarådet bedrivs arbete för att hjälpa medlemsländerna att skydda barn och unga mot skadligt innehåll i alla medier i informationssamhället, bl.a. på Internet. Arbetet bedrivs bl.a. inom en grupp av specialister på mänskliga rättigheter i informationssamhället, Group of Specialists on human rights in the Information Society (MC-S-IS), och består bl.a. i utarbetande av en uppdaterad version av Europarådets handbok i Internetkunnighet (Handbook on Internet Literacy) och ett instrument om skydd av barn i informationssamhället.

2.4 I vad mån förekommer integritetskränkningar i databaser med utgivningsbevis?

2.4.1 Inledning

Det finns inga statistiska uppgifter specifikt om förekomsten av integritetskränkningar i databaser med utgivningsbevis eller om förekomsten av integritetskränkningar på Internet som helhet. Yttrandefrihetskommittén (tidigare Tryck- och yttrandefrihets-

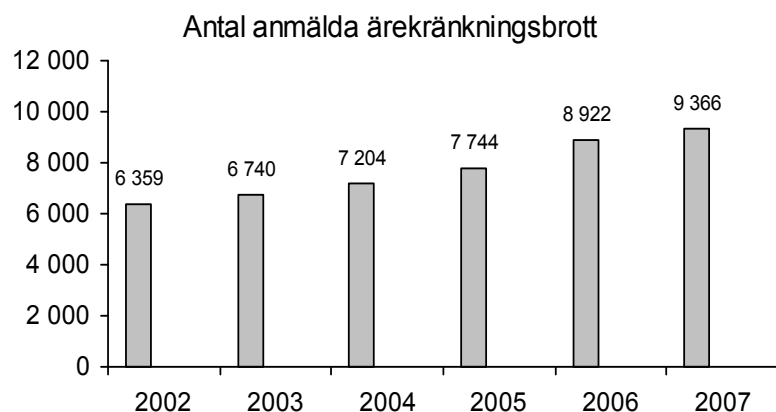
²⁷ Stefan Kronqvist, Rikskriminalpolisen.

²⁸ www.medieradet.se.

²⁹ www.saferinternet.org, www.inhope.org.

beredningen) har därför gjort en undersökning av innehållet i samtliga databaser med utgivningsbevis. Resultatet redovisas i det följande. Kommittén har också tagit kontakt med de organ som kan antas ha uppgifter av intresse. Följande kan noteras.

Enligt BRÅ:s statistik var antalet anmälda ärekränkingsbrott totalt, dvs. inte enbart på Internet, följande för åren 2002–2007:



En ökning kan alltså konstateras. Det finns inga uppgifter om hur många av fallen som avser Internet. Ur JK:s uppgifter om anmälda brott har inhämtats att antalet anmälningar av förtal, hets mot folkgrupp, olaga hot och brott mot PuL på Internet för tiden 2003–2008-10-23 var följande för respektive år: 22, 35, 40, 91, 115 respektive 91. Datainspektionen har uppgett att antalet ärenden som diarieförts under rubriken "Klagomål, PuL, Internet" var 84 under år 2003, 146 under år 2004, 157 under år 2005, 67 under år 2006, 31 under år 2007 och 21 t.o.m. oktober 2008. Verkets call center besvarade därutöver 3 100 e-postfrågor och 7 000 telefonfrågor angående PuL under år 2005. Under år 2006, 2007 och t.o.m. september 2008 var siffrorna uppskattningsvis 3 100 respektive 7 300, 2 700 respektive 6 200 och 2 653 respektive 4 400. DI har också upplyst att kreditupplysningarna på sajten Ratsit resulterade i minst tio telefonsamtal och lika många e-postmeddelanden om dagen i ett par månader. Även födelsedagssidor, som birthday.se, har föranlett klagomål. Från Rikskriminalpolisens IT-brottsenhet har inhämtats uppgifter om antalet inkomna K-anmälningar och tips gällande brott på Internet under åren 2002–2005. Med K-anmälningar avses anmäl-

ningar där det finns anledning att anta att brott har begåtts och med tips avses uppgifter som kräver bearbetning innan man kan bedöma om det finns anledning att anta att brott har begåtts. Antalet K-anmälningar och tips avseende olaga hot och ofredande på Internet var sammanlagt under de angivna åren 9 respektive 9, avseende hets mot folkgrupp var antalet sammanlagt 8 respektive 8 och angående förtal var antalet sammanlagt 2 respektive 7. Ärenden rörande integritetskränkningar handläggs numera lokalt inom polisen. IT-brottsenheten kan därför inte tillhandahålla motsvarande uppgifter för år 2006 och 2007 som är tillförlitliga. Från BRÅ har dock inhämtats att av samtliga anmälda olaga hot, ofredande, hets mot folkgrupp och ärekränkning under år 2006 respektive 2007 bedömdes 153 respektive 161 som hatbrott som hade begåtts via Internet.

Enligt en lista från Radio- och TV-verket över utfärdade utgivningsbevis för databaser, daterad den 25 oktober 2006, var det totala antalet utfärdade utgivningsbevis 339. Listan upptog då utgivningsbevis fram till och med nr 2006-084. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen studerade innehållet i dessa databaser under tiden 16 november 2006–9 januari 2007. En kompletterande lista över utfärdade utgivningsbevis för databaser av den 19 juni 2007 upptog 64 utgivningsbevis fr.o.m. nr 2006-085 t.o.m. nr 2007-051. Beredningen studerade innehållet i dessa databaser under juni–augusti 2007. Ytterligare en kompletterande lista över utfärdade utgivningsbevis för databaser av den 2 september 2008 upptog 108 utgivningsbevis fr.o.m. nr 2007-052 t.o.m. nr 2008-058. Yttrandefrihetskommittén studerade innehållet i dessa databaser under september–oktober 2008. I listorna angavs utgivningsbevisnummer, namn, beteckning och organisationsform.

Databaserna har i den nedanstående redovisningen av undersökningen delats in i grupper. Grupp A omfattar de 108 databaser där det i listorna under organisationsform anges ”privatperson” eller ”övrigt”, om inte uppgiften i kolumnen ”Namn” motsäger att databasen drivs av en privatperson, som t.ex. när det där anges ”Trelleborgs kommun” (utgivningsbevis nr 2003-007) eller ”Prioritet Inkasso AB” (utgivningsbevis nr 2003-012). Undersökningen av denna grupp redovisas i avsnitt 2.4.2.1. Grupp B omfattar de 31 databaser där kreditupplysningsverksamhet eller liknande verksamhet med utlämning av uppgifter ur register bedrivs (avsnitt 2.4.2.2). Grupp C omfattar de databaser, 288, som av uppgifterna under rubrikerna ”Namn” och ”Organisationsform” att döma drivs av aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska

eller ideella föreningar, stiftelser, klubbar eller liknande privata organ och som inte har behandlats i det föregående. Grupp D omfattar de 82 databaser som av uppgifterna i listorna att döma drivs av myndigheter, kommuner, landsting, städer, skolor, högskolor, universitet, stift, församlingar eller andra kyrkliga organ, museer, bibliotek, andra offentliga organ o.d. och som inte har behandlats i det föregående. Undersökningen av grupp C och D redovisas i avsnitt 2.4.2.3 respektive 2.4.2.4. I avsnitt 2.4.2.5 finns en sammanställning av resultatet av undersökningarna och i avsnitt 2.4.2.6 ges kommentarer. Som har angetts i avsnitt 2.1 finns i bilaga 4 till detta betänkande en sammanställning över databaserna. I sammanställningen anges utgivningsbevisnummer, namn, beteckning och organisationsform samt syfte, i de fall sådant har angetts i databasen. Sammanställningen innehåller också korta noteringar om innehållet i varje databas. Yttrandefrihetskommitténs uppfattning om vilka av databaserna som kan bedömas innehålla integritetskränkningar redovisas inte.

Vid bedömningen av om integritetskränkningar kan anses förekomma har Yttrandefrihetskommittén (tidigare Tryck- och yttrandefrihetsberedningen) utgått från de regler till skydd för den personliga integriteten som gäller när grundlagsskydd enligt TF eller YGL *inte* föreligger. Kommittén har strävat efter att ta del av huvuddelen av innehållet i varje databas. I de fall då innehållet har varit mycket omfattande har läsningen begränsats till innehållsförteckning eller motsvarande, rubriker, flikar etc. och innehållet i de mest framträdande delarna av databasen samt de delar där det finns störst anledning att misstänka att integritetskränkningar kan förekomma. Sådant innehåll som kräver inloggning, lösenord, abonnemang eller prenumeration har kommittén inte tagit del av. För varje databas har nedan angivna frågor studerats.

- 1 Vilket är databasens syfte och innehåll?
- 2 Förekommer överträdelser av BrB t.ex. förtal, hets mot folkgrupp, brott mot tystnadsplikt, olaga hot?

Förtal:

Utpekas någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller lämnas annan uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning?

Om en sådan uppgift har lämnats, var den som lämnat uppgiften skyldig att uttala sig eller var det annars med hänsyn till omständigheterna försvarligt att lämna uppgiften? Om ja, var uppgiften sann eller hade uppgiftslämnaren annars skälig grund för den?

- 3 Förekommer överträdelser av PuL i dess lydelse före den 1 januari 2007?

Behandlas personuppgifter, dvs. uppgifter som kan hänföras till en levande person, t.ex. namn och bild, utan samtycke och utan att något sådant undantagsfall som nämns i 10 § PuL föreligger?

Behandlas känsliga personuppgifter, dvs. uppgift om ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv, utan att den registrerade på ett tydligt sätt har offentliggjort uppgifterna eller lämnat sitt samtycke (13 §)?

Behandlar andra än myndigheter uppgifter om lagöverträdelser (21 §)?

Kan behandlingen av personuppgifter anses falla in under undantaget enligt 7 § andra stycket för behandling som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande? (Jfr NJA 2001 s. 409 där HD ansåg att verksamheten, som bl.a. innefattade en s.k. elektronisk skampåle, väl föll inom ramen för ett journalistiskt ändamål att informera, utöva kritik och väcka debatt om samhällsfrågor av betydelse för allmänheten. Se avsnitt 2.3.3.2.)

4 *Förekommer överträdelser av PuL i dess lydelse från den 1 januari 2007?*

Som har framgått i avsnitt 2.3.5 behöver inte kravet på samtycke och begränsningarna i fråga om behandling av känsliga uppgifter och uppgifter om lagöverträdelser tillämpas om inte sökning och sammanställning av personuppgifter särskilt underlättas. Löpande text på Internet är t.ex. inte underkastad sådana krav eller begränsningar. Behandlingen får dock inte utföras om den registrerades personliga integritet kränks. Som riktlinjer för att undvika kränkning av personlig integritet anges i propositionen följande:

- Behandla inte personuppgifter för otillbörliga syften, såsom förföljelse eller skandalisering.
- Samla inte utan godtagbara skäl en stor mängd uppgifter om en person.
- Rätta personuppgifter som visar sig vara felaktiga eller missvisande.
- Förtala eller förolämpa inte någon annan.
- Bryt inte mot sekretess eller tystnadsplikt.

5 *Förekommer överträdelser av KuL?*

Som framgått i avsnitt 2.3.7 ska enligt 5 § KuL kreditupplysningsverksamhet bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut. För sådan behandling av personuppgifter som omfattas av PuL gäller i stället 9 § första stycket a, b och d–h den lagen med krav bl.a. på att personuppgifter behandlas bara om det är lagligt och att uppgifterna är relevanta och riktiga. I 5 § fjärde stycket KuL anges att personuppgifter får behandlas utan samtycke i kreditupplysningsverksamhet utan hinder av 10 § personuppgiftslagen. Den registrerade kan inte heller motsätta sig behandlingen.

Uppgifter om ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv får enligt 6 § KuL inte behandlas i kreditupplysningsverksamhet.

Ett krav på legitimt intresse gäller enligt 9 §. Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte lämnas ut om det finns anledning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av liknande anledning har behov av upplysningen.

När en kreditupplysning om en fysisk person lämnas ut ska den som avses med upplysningen samtidigt få en s.k. kreditupplysnings- eller omfrågningskopia, dvs. ett skriftligt meddelande om vilka uppgifter som har lämnats om honom och vem som har begärt upplysningen (11 § KuL). Enligt 12 § KuL gäller bl.a. en skyldighet att rätta felaktiga uppgifter. Om en oriktig eller missvisande uppgift har tagits in i en kreditupplysning (som lämnas på annat sätt än enligt TF eller YGL) ska rättelse eller komplettering så snart det kan ske tillställas var och en som under den senaste tolv månadersperioden har fått del av uppgiften.

6 Förekommer överträdelser av annan lagstiftning?

Lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor, BBS-lagen, gäller för tjänster där någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden. Sådan verksamhet ska inte kunna erhålla utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL men grundlagsskydd på grund av sådant bevis kan gälla om verksamheten efter ansökan om utgivningsbevis har ändrats till att omfatta en elektronisk anslagstavla och utgivningsbeviset inte har återkallats. Enligt BBS-lagen föreligger en skyldighet för den som driver verksamheten att ta bort meddelanden som uppenbart innefattar uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, olaga våldsskildring eller intrång i upphovsrätt.

Lagen (1978:800) om namn och bild i reklam innebär att näringsidkare vid marknadsföring inte får använda annans namn eller bild utan dennes samtycke.

Enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, upphovsrättslagen, har upphovsmannen ensamrätt att överföra verk till allmänheten.

Enligt 5 kap. 7 § första stycket 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) ska den som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst tillgodose varje rimlig begäran om att lämna ut abonnentuppgifter som inte omfattas av sekretess eller tystnads-

plikt enligt lag till den som bedriver eller avser att bedriva abonnent-upplysning. Av 6 kap. 16 § framgår att uppgifter beträffande fysiska personer får lämnas ut endast om abonnenten har samtyckt till det (prop. 2002/03:110). Abonnenten ska också informeras om ändamålet med en abonnentförteckning innan uppgifter om honom få tas in i förteckningen. Om förteckningen ska finnas i elektronisk form ska abonnenten informeras om de sökfunktioner som finns (6 kap. 15 § LEK).

2.4.2 Resultatet av undersökningen av innehållet i databaser med utgivningsbevis

2.4.2.1 Grupp A: Databaser med organisationsformen ”privatperson” eller ”övrigt” om de kan antas drivas av privatpersoner

Antal databaser i gruppen: 108

Antal databaser som kan bedömas innehålla integritetskränkningar: 5 (förtal och brott mot PuL)

Antal databaser utan innehåll: 13

Antal databaser som kräver lösenord, inloggning eller liknande för att få del av hela eller delar av innehållet: 1

2.4.2.2 Grupp B: Databaser med kreditupplysningsverksamhet eller liknande verksamhet med utlämning av uppgifter ur register

Antal databaser i gruppen: 31

Antal databaser som kan bedömas innehålla integritetskränkningar: 14 (brott mot PuL och KuL)

Antal databaser utan innehåll: 3

Antal databaser som kräver lösenord, inloggning eller liknande för att få del av hela eller delar av innehållet: 7

2.4.2.3 Grupp C: Databaser som drivs av aktiebolag, handelsbolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska eller ideella föreningar, stiftelser, klubbar eller liknande privata organ

Antal databaser i gruppen: 288

Antal databaser som kan bedömas innehålla integritetskränkningar: 1 (förtal)

Antal databaser utan innehåll: 31

Antal databaser som kräver lösenord, inloggning eller liknande för att få del av hela eller delar av innehållet: 32

2.4.2.4 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.

Antal databaser i gruppen: 82

Antal databaser som kan bedömas innehålla integritetskränkningar: 0

Antal databaser utan innehåll: 5

Antal databaser som kräver lösenord, inloggning eller liknande för att få del av hela eller delar av innehållet: 0

2.4.2.5 Summan av Grupp A–D

Totalt antal databaser: 509

Totalt antal databaser som kan bedömas innehålla integritetskränkningar: 20 (4 procent av totala antalet databaser)

Totalt antal databaser utan innehåll: 52 (10 procent av totala antalet databaser)

Totalt antal databaser som kräver lösenord, inloggning eller liknande för att få del av hela eller delar av innehållet: 40 (8 procent av totala antalet databaser)

2.4.2.6 Kommentarer

Yttrandefrihetskommittén har funnit att integritetskränkningar kan bedömas förekomma i 20 av de 509 databaser som hade utgivningsbevis fram till den 2 september 2008. Integritetskränkningar har alltså upptäckts i fyra procent av databaserna. I sex av fallen kan kränkningarna bedömas utgöra förtal genom ett fåtal yttranden och/eller bilder. Resterande kränkningar består i vad som kan anses utgöra brott mot PuL eller KuL, främst i databaser med kreditupplysningsverksamhet eller liknande verksamhet med utlämning av uppgifter ur register. Kommitténs bestämda intryck är att databasverksamheten i allt väsentligt bedrivs på ett seriöst och ansvars-kännande sätt och att innehållet i databaserna till helt övervägande del utgör värdefulla bidrag till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

2.5 Behövs ändrad lagstiftning?

Som har framgått i det föregående gäller ett mindre omfattande skydd för den personliga integriteten när grundlagsskyddet enligt TF eller YGL är tillämpligt, t.ex. på grund av att utgivningsbevis gäller för en databas. Skillnaden i fråga om det skydd som straffbestämmelserna i BrB erbjuder är inte så stor. När TF eller YGL gäller är det visserligen enbart de gärningar som upptas i brottskatalogen i dessa grundlagar som kan föranleda straff, men som har framgått i avsnitt 2.3.4 omfattar brottskatalogen de i detta sammanhang viktigaste brotten, t.ex. förtal, förolämpning, olaga hot och hets mot folkgrupp. En skillnad föreligger dock i fråga om ansvaret för ett sådant brott. När TF eller YGL gäller kan ansvar endast ådömas den som enligt grundlagsreglerna är ansvarig. BrB:s regler om gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp är alltså inte tillämpliga. Å andra sidan har straffsystemet enligt TF och YGL gjorts särskilt effektivt, bl.a. genom att grundlagarna pekar ut vem som är ansvarig och anger att uppsåt ska presumeras föreligga. När grundlagarna är tillämpliga behöver man alltså inte utreda vem eller vilka av många inblandade t.ex. på en redaktion som bär ansvaret, eller om uppsåt förelåg.

I fråga om behandling av personuppgifter gäller att tillämpning av PuL är i princip helt utesluten när grundlagsskydd enligt TF eller YGL föreligger. Detsamma gäller för många av reglerna i KuL,

bl.a. kravet på legitimt intresse av kreditupplysning och skyldighet att sända omfrågningskopia. Sekretesslagen är inte heller tillämplig på verksamhet som faller in under TF eller YGL, men allvarliga fall av offentliggörande av hemliga uppgifter kan bestraffas enligt vissa av punkterna i brottskatalogen i YGL, t.ex. som spioneri. Som yttrandefrihetsbrott anses också dels att någon uppsåtligt offentliggör en allmän handling som inte är tillgänglig för envar om han har fått tillgång till handlingen i allmän tjänst eller liknande, dels att någon offentliggör en uppgift och därvid uppsåtligt åsidosätter de särskilda s.k. meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen, dels visst offentliggörande när riket är i krig eller omedelbar krigsfara. Den som omfattas av meddelarfriheten kan ådömas ansvar för vissa grova brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, men endast i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen.

Det nu kort beskrivna är resultatet av den principiella avvägning som hittills har gjorts i lagstiftningen mellan intresset av skydd för yttrandefriheten och intresset av skydd för den personliga integriteten. Yttrandefrihetskommittén anser att det inte finns anledning att nu göra någon mera genomgripande ändring i denna avvägning. När det gäller reglerna i dataskyddsdirektivet och PuL har skälen för den avvägning till fördel för yttrandefrihetsintresset som gjordes genom införandet av möjligheten till utgivningsbevis för databaser också stärkts på senare tid. Skillnaden mellan integritetsskyddet på grundlagsområdet och utanför detta har ju minskat genom ändringen av PuL från den 1 januari 2007 till att vara mera inriktad på att motverka missbruk av personuppgifter än på att detaljreglera hantering av sådana uppgifter. Som har nämnts i avsnitt 2.1 ska kommittén också enligt sina direktiv under nästa fas i utredningsarbetet överväga om det generella skyddet i TF och YGL för enskildas integritet och privatliv bör stärkas. Detta uppdrag kräver mera tid än som nu står till buds. Det talar för att någon mera genomgripande ändring i fråga om avvägningen mellan yttrandefrihetsintresset och integritetsskyddsintresset inte bör föreslås nu.

Frågan är då om den verksamhet som faktiskt bedrivs i databaser med utgivningsbevis ger anledning till en annan bedömning. Den undersökning av innehållet i samtliga databaser med utgivningsbevis som kommittén har gjort visade att det kan bedömas förekomma integritetskränkningar i 20 av de totalt 509 databaserna, dvs. i fyra procent, och det var i de sex fall som avsåg förtal fråga

om ett fåtal yttranden och/eller bilder. Resterande integritetskränkningar bestod i vad som kan anses utgöra brott mot PuL eller KuL, främst i databaser med kreditupplysningsverksamhet eller liknande verksamhet med utlämning av uppgifter ur register. Yttrandefrihetskommitténs bestämda intryck är att verksamheten i databaser med utgivningsbevis i allt väsentligt bedrivs på ett seriöst och ansvars-kännande sätt och att innehållet till helt övervägande del utgör värdefulla bidrag till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Undersökningen har visserligen gjorts under tre begränsade tidsperioder men kommittén anser att den ändå ger en god bild av vad som förekommer. Förutom huruvida integritetskränkningar förekom undersöktes för varje databas vilket syftet var med verksamheten. I de flesta databaserna angavs syftet på något sätt. Med undantag för någon av de databaser som innefattade integritetskränkningar noterade kommittén inte något som ger anledning att anta att innehållet i de befintliga databaserna blir mera integritetskränkande i framtiden. Det är naturligtvis ändå av intresse att följa utvecklingen i de befintliga databaserna och även att studera innehållet i tillkommande databaser.

Det måste här också noteras att databaserna www.svensk.info.se, www.birthday.se, www.snyggast.nu och <http://thepiratebay.org>, vilka har föranlett debatt om integritetsskyddet, inte har utgivningsbevis när detta skrivs i december 2008. Databasen www.ratsit.se, som också har förorsakat debatt, har numera utgivningsbevis (nr 2007-026). I fråga om den databasen har kommittén funnit att krav på legitimt intresse hos den som frågar inte kan anses ställas i verksamheten och att omfrågningskopia inte sänds ut. Det måste då observeras att den omständigheten att utgivningsbevis har erhållits för verksamheten innebär att krav på legitimt intresse och omfrågningskopia inte längre gäller för verksamheten eftersom dessa krav enligt 9 § respektive 11 § KuL inte gäller när kreditupplysningar offentliggörs på ett sådant sätt som avses i TF eller YGL.

Även databasen www.tubo.se, som har tilldragit sig viss uppmärksamhet, har utgivningsbevis (nr 2007-050). I databasen tillhandahölls i augusti 2007 lönedifferentieringsanalyser och löneuppgifter från 175 kommuner, landsting och myndigheter med möjlighet att få uppgift om enskilda anställdas lön genom att söka på namn och arbetsgivare. Kommittén har vid sitt studium av databasen funnit att personuppgifter visserligen behandlas utan samtycke men att behandlingen får anses ske uteslutande för journalistiska ändamål

(jfr NJA 2001 s. 409). Brott mot PuL skulle alltså inte ha ansetts föreligga ens om databasen hade saknat utgivningsbevis.

Det kan också påpekas att integritetskränkningar torde vara vanligare på chatsidor, bloggar och liknande som är omodererade, dvs. där användares inlägg blir tillgängliga omedelbart för andra användare utan föregående åtgärd av den som driver databasen, än i s.k. modererade databaser. Till följd av kravet i 1 kap. 9 § första stycket YGL på att innehållet i databasen endast får kunna ändras av den som driver verksamheten är dock omodererade databaser uteslutna från grundlagsskydd. Utgivningsbevis kan alltså inte utfärdas för en sådan databas. Som har framgått i avsnitt 2.2 kan dock grundlagsskydd på grund av utgivningsbevis gälla för en sådan databas om verksamheten efter ansökan om utgivningsbevis har ändrats till en elektronisk anslagstavla, chatsida eller annan omodererad tjänst och utgivningsbeviset inte har återkallats (jfr prop. 2001/02:74 s. 50 f. och s. 100 samt SOU 2006:96 s. 175). Kommittén har emellertid inte funnit exempel på något sådant fall.

Det kan anmärkas att en del av de databaser som har utgivningsbevis troligen skulle falla in under grundlagsskyddet även utan utgivningsbevis eftersom de skulle kunna anses vara sådana databaser som drivs av massmedieföretag som avses i 1 kap. 9 § första stycket YGL.

Det kan noteras att Integritetsskyddskommittén har uttalat att integritetsskyddet på det mediala området har väsentligt försämrats till följd av införandet av möjligheten till grundlagsskydd för databaser genom utgivningsbevis (SOU 2007:22 s. 488, jfr SOU 2008:3 s. 21). Enligt Yttrandefrihetskommitténs mening kan detta anses korrekt i rättsligt hänseende men därvid måste beaktas att det är fråga om en avvägning mellan integritetsskyddsintresset och yttrandefrihetsintresset. Yttrandefrihetskommitténs undersökning av den verksamhet som faktiskt bedrivs i databaser med utgivningsbevis visar också att integritetskränkningarna i praktiken är mycket få i sådan verksamhet. Detta är fallet trots att regleringen innebär att den som vill kan undandra sig en del integritetsskyddande regler, t.ex. PuL. En förklaring till att integritetskränkningarna ändå är så få i databaser med grundlagsskydd på grund av utgivningsbevis kan antas vara att det finns en återhållande effekt i de krav på att behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget som gäller för att utgivningsbevis ska utfärdas. Reglerna om ensamansvar och presumerat uppsåt för grundlagsskyddad kommunikation kan också antas verka i denna riktning. Det är även troligt att de som inte har

fullt seriösa avsikter är mindre benägna att betala avgiften för ett utgivningsbevis och uppfylla de övriga förpliktelser som följer med grundlagsskydd, t.ex. skyldighet att dokumentera innehållet.

Som har nämnts i det föregående gäller det ett mindre omfattande skydd för den personliga integriteten när grundlagsskydd gäller för ett yttrande än när så inte är fallet. Skillnaden i fråga om det skydd som straffbestämmelserna i BrB erbjuder är visserligen inte stor, men skillnaden i fråga om det skydd som PuL och KuL erbjuder är beaktansvärd. Det är således tydligt att det föreligger en konflikt mellan det grundlagsskyddade området, inklusive det frivilliga grundlagsskyddet, och bestämmelserna i PuL och KuL med syfte att skydda den personliga integriteten. Detta är emellertid, som har nämnts, en följd av den avvägning som hittills har gjorts mellan intresset av yttrandefrihet och intresset av skydd för den personliga integriteten.

När det gäller det frivilliga grundlagsskyddet för databaser ställs konflikten mera på sin spets än i fråga om de medier som i övrigt faller in under grundlagsskyddet enligt TF och YGL. Skälet till detta är att de övriga medierna i huvudsak nyttjas av etablerade massmedieaktörer vilka ofta omfattas av självsanerings- eller annan granskningsverksamhet med regler för innehållet, medan det frivilliga grundlagsskyddet för databaser är öppet för fysiska och juridiska personer utan någon anknytning till etablerade massmedier och utan motsvarande granskningsverksamhet och regler för innehåll. Mot denna bakgrund kan det konstateras att det i avsnitt 2.3.3.2 nämnda uttalandet i förarbetena till införandet av det frivilliga grundlagsskyddet (och den samtidigt utvidgningen av databasregeln till att omfatta nya tekniker och ytterligare massmedieföretag) om att utvidgningen väsentligen skedde till en krets som sysslar med massmedial verksamhet och inte innebar några principiella nyheter när det gäller tillämpningsområdet inte är helt rättvisande. En principiell nyhet var ju att fysiska och juridiska personer utan anknytning till massmedieföretag fick en möjlighet till grundlagsskydd för databaser. Att det frivilliga grundlagsskyddet är öppet för fysiska och juridiska personer utan någon anknytning till etablerade massmedier och utan sådan granskningsverksamhet och sådana regler för innehåll som ofta gäller för massmedier skulle kunna innebära att risken för kränkning av den personliga integriteten är större i databaser med frivilligt grundlagsskydd än i övriga grundlagsskyddade medier. Den verksamhet som faktiskt bedrivs i databaser med

utgivningsbevis visar emellertid att integritetskränkningarna i praktiken är mycket få.

Att det föreligger en konflikt mellan det grundlagsskyddade området, inklusive det frivilliga grundlagsskyddet, och bestämmelserna i PuL med syfte att skydda den personliga integriteten kan tyckas innebära att det föreligger en konflikt också med dataskyddsdirektivet. Direktivet genomförs ju i svensk rätt genom PuL. Som har framgått i avsnitt 2.3.3.2 och 2.3.5 gjorde emellertid lagstiftaren vid införandet av PuL bedömningen att det var möjligt att låta TF och YGL gälla oförändrade med stöd av undantagsmöjligheten i artikel 9 för behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Vid införandet av det frivilliga grundlagsskyddet gjorde lagstiftaren också bedömningen att utvidgningen av grundlagsskyddet omfattades av den befintliga möjligheten till undantag och därmed var förenlig med direktivet. KU uttalade dock att det ändå kunde finnas anledning att ytterligare undersöka om det kan uppstå konflikter.

Genom artikel 13 i dataskyddsdirektivet ges också, som har nämnts, en möjlighet för medlemsstaterna att genom lagstiftning begränsa vissa skyldigheter och rättigheter enligt direktivet då en sådan begränsning är nödvändig med hänsyn till skyddet av den registrerades eller andras fri- och rättigheter. I förarbetena till PuL ansågs det osäkert om dessa fri- och rättigheter innefattar yttrandefriheten eftersom ett särskilt undantag för den finns i artikel 9. En delvis annan bedömning av denna artikel har numera gjorts i förarbetena till den ändring av PuL i riktning mot en missbruksmodell som trädde i kraft den 1 januari 2007 (se avsnitt 2.3.5). Det ansågs där att behandlingen av personuppgifter i ostrukturerat material kan hänföras till en sådan fri- och rättighet som avses i artikel 13 i dataskyddsdirektivet och som ger möjlighet till undantag från direktivet. Som har nämnts i det föregående innebär denna bedömning att skälen för den avvägning till fördel för yttrandefrihetsintresset som gjordes genom införandet av utgivningsbevis för databaser har stärkts på senare tid. Skillnaden mellan integritetsskyddet på grundlagsområdet och utanför detta har ju minskat genom ändringen av PuL från den 1 januari 2007 till att vara mera inriktad på att motverka missbruk av personuppgifter än på att detaljreglera hantering av sådana uppgifter.

Såvitt Yttrandefrihetskommittén kunnat finna har det inte heller på senare tid skett någon utveckling av EG-rätten på det här aktu-

ella området genom relevanta avgöranden från EG-domstolen eller på annat sätt som talar emot den hållning som Sverige hittills har intagit. Denna hållning kan snarare sägas vinna stöd av EG-domstolens dom i Satakunnan-målet (se avsnitt 2.3.3.2). Mot denna bakgrund anser kommittén att det inte nu finns anledning att inta någon annan ståndpunkt än lagstiftaren hittills har gjort i frågan om det frivilliga grundlagsskyddets förenlighet med dataskyddsdirektivet. Kommittén avser emellertid att under nästa fas av utredningsarbetet återkomma till frågan.

Som har nämnts i det föregående ska ju Yttrandefrihetskommittén under nästa fas i utredningsarbetet överväga om det generella skyddet i TF och YGL för enskildas integritet och privatliv bör stärkas. Detta uppdrag innefattar ett krav på en bedömning av om den avvägning som hittills har gjorts mellan intresset av yttrandefrihet och intresset av skydd för den personliga integriteten bör ändras. Därvid måste bl.a. dataskyddsdirektivets bestämmelser och annan europarätt beaktas.

Yttrandefrihetskommittén kommer alltså sammanfattningsvis till slutsatsen att det inte finns anledning att nu göra någon väsentligt annorlunda avvägning mellan yttrandefrihetsintresset och integritetsskyddsintresset och att göra några mera principiella ändringar. Ändrad lagstiftning behövs alltså inte. Detta utesluter emellertid inte att det kan finnas behov av att i det fortsatta arbetet överväga ändringar i vissa avseenden.

När det gäller kreditupplysning kan det konstateras att många kreditupplysningsföretag bedriver verksamhet i databaser med utgivningsbevis. Detta innebär bl.a. att kravet på legitimt intresse av kreditupplysningen hos den som frågar inte gäller, liksom inte heller någon skyldighet för kreditupplysningsföretaget att sända en s.k. kreditupplysnings- eller omfrågningskopia till den som det har lämnats upplysning om. Skyldighet att sända rättelse eller komplettering till den som under den senaste tolv månadersperioden har tagit del av en kreditupplysning gäller inte heller. Kommittén anser att det bör övervägas om det är möjligt att stärka skyddet för den enskilde när kreditupplysningsverksamhet bedrivs i databaser med grundlagsskydd. Som har framgått i avsnitt 2.3.7 pågår ett sådant arbete nu inom Justitiedepartementet.

Även den s.k. Caroline av Monaco-domen kan här beröras. Som har nämnts i avsnitt 2.3.2 tolkade Tryck- och yttrandefrihetsberedningen domen så att Europadomstolen anser att publicering av foton eller artiklar som angår en persons privatliv och som inte kan

anses utgöra ett bidrag till en diskussion av allmänt intresse utgör en kränkning av rätten till skydd för privatlivet enligt artikel 8, i vart fall när foton eller artiklarna har tillkommit utan objektets medgivande eller kännedom, t.ex. genom s.k. paparazziverksamhet. Detta torde enligt beredningens mening innebära att domstolen också anser att det bör finnas möjlighet att i efterhand döma ut straffansvar eller skadestånd för sådan publicering och kanske även att hindra publiceringen. Det finns emellertid i svensk lagstiftning inte någon möjlighet att hindra publicering i ett grundlagsskyddat medium eller att ådöma straffansvar eller skadestånd för publicering i ett sådant medium enbart på den grunden att foton eller artiklar angår privatlivet och inte kan anses utgöra ett bidrag till en diskussion av allmänt intresse eller har tillkommit utan objektets medgivande eller kännedom. Beredningen konstaterade att den svenska lagstiftningens skydd för privatlivet vid publicering mot bakgrund av Caroline av Monaco-domen förefaller innebära en risk för att Sverige skulle fällas i ett liknande fall och ansåg att frågan om en eventuell anpassning av den svenska lagstiftningens skydd för privatlivet till domen bör övervägas närmare. Domen nämns i Yttrandefrihetskommitténs direktiv som en av de faktorer som ska tas i beaktande när kommittén överväger frågan om det generella skyddet i TF och YGL för enskildas integritet och privatliv bör stärkas.

Slutligen kan noteras att det kan finnas anledning att närmare överväga frågan om möjligheterna att få utgivningsbevis för databaser, med därav följande begränsning av PuL:s tillämplighet, bör omfatta offentliga organ utan inskränkningar. Det kan ju diskuteras om det är rimligt att t.ex. myndigheter får möjlighet att undgå kraven i PuL genom att skaffa sig grundlagsskydd för sin databas.

3 Förtydligande av databasregeln och webbsändningsregeln

3.1 Uppdraget

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen identifierade i sitt debattbetänkande¹ en del otydligheter i YGL beträffande vissa Internetpubliceringar. Det gällde dels frågan om en redaktion för en skrift som inte har framställts i tryckpress utan genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt första stycket i databasregeln (1 kap. 9 § YGL), dels frågan om den närmare innebörden av webbsändningsregeln (1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL) och avgränsningen av den regeln mot databasregeln. Beredningen ansåg att det borde klargöras att även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt framställda periodiska skrifter omfattas av det automatiska grundlagsskyddet enligt databasregeln och lämnade förslag till hur det kunde ske. Beredningen ansåg också att man, om skyddet för tryck- och yttrandefriheten inte ska ändras i grunden, borde överväga att genomföra det förslag angående webbsändningsregeln och databasregeln som beredningen hade lagt fram i ett tidigare delbetänkande.²

I Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tilläggsdirektiv³ anges, i avsnittet om beredningens fortsatta arbete med förslag till grundlagsändringar inför valet 2010, att beredningen (numera Yttrandefrihetskommittén) ska utifrån sina tidigare redovisade lösningar på de ovan nämnda problemen lämna förslag på de ändringar som krävs för att komma till rätta med de påtalade otydligheterna.

¹ SOU 2006:96.

² SOU 2004:114.

³ Dir. 2008:42. Beredningen har som framgått ombildats till Yttrandefrihetskommittén.

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

Yttrandefrihetskommitténs bedömning: Även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt mångfaldigade periodiska skrifter bör omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: Ordet ”tryckt” ska tas bort ur databasregelns första mening. Ändringen innebär att det klargörs att även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt mångfaldigade periodiska skrifter omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln.

3.2.1 Databasregeln

I den s.k. databasregeln (1 kap. 9 § YGL) finns regler om grundlagsskydd för viss databasverksamhet. Regeln ger grundlagsskydd för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas på tre sätt, dels direkt genom överföring på mottagarens egen begäran ur databasen, dels indirekt genom framställning ur databasen på mottagarens begäran av en teknisk upptagning, skrift eller bild (print on demand-verksamhet) och dels genom att avsändaren sänder information ur databasen till mottagaren enligt överenskommelser i förväg (push-teknik). Detta gäller under förutsättning att innehållet i databasen endast kan ändras av den som driver verksamheten. De i regeln särskilt angivna massmedieföretagen får automatiskt grundlagsskydd för sådan verksamhet medan andra aktörer får grundlagsskydd om de ansöker om utgivningsbevis och överföringarna utgår från Sverige, behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget samt verksamheten har ett namn som inte lätt kan förväxlas med en annan databasverksamhet som har grundlagsskydd. Regeln har följande lydelse i de här relevanta delarna:

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt 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 verksam-

heten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, eller

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt 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 skall 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 finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Av intresse i detta sammanhang är att det först i paragrafens första mening anges ”en redaktion för en *tryckt* periodisk skrift eller för radioprogram ...” (Yttrandefrihetskommitténs kursivering). Här anges alltså inte, som i följande led av meningen, ”tryckta eller därmed enligt tryckfrihetsförordningen jämställda skrifter”. Med det senare uttrycket avses skrifter som enligt 1 kap. 5 § andra stycket TF är jämställda med skrifter som framställs i tryckpress, dvs. skrifter som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande och som har utgivningsbevis eller som har försetts med vissa ursprungsuppgifter.

3.2.2 Tryck- och yttrandefrihetsberedningens överväganden

Beträffande frågan om en redaktion för en stencilerad eller på liknande sätt mångfaldigad skrift omfattas av automatiskt grundlagskydd enligt databasregeln anförde Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att bestämmelsens lydelse synes utesluta detta. Beredningen fortsatte:⁴

Förarbetena ger dock intrycket att avsikten varit att även sådana redaktioner skulle omfattas. I förarbetena till YGL sägs nämligen (prop. 1990/91:64 s. 66 f.) att en viktig del av motivet för databasregeln var hänförligt till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor och att det därför framstod som följdriktigt att skyddet fick gälla samma krets som den till vilken källskyddet var knutet enligt TF. Eftersom meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF jämförd med 1 kap. 5 § andra stycket samma grundlag omfattar den som lämnar uppgifter till en redaktion för stencilerad eller liknande skrift, och sådana redaktioner inte undantas i texten, förefaller det troligt att även

⁴ SOU 2006:96 del 1 s. 190 f.

sådana redaktioner avsetts falla in under paragrafen. Det finns enligt beredningens mening inte heller något skäl till att göra skillnad mellan redaktioner för tryckta periodiska skrifter och redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt framställda periodiska skrifter. Det bör klargöras att även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt framställda periodiska skrifter omfattas av det automatiska grundlagsskyddet.

Beredningen ansåg att detta kunde ske genom att ordet ”tryckt” togs bort ur 1 kap. 9 § första stycket YGL.⁵

3.2.3 Remissinstanserna

I remissyttrandena över Tryck- och yttrandefrihetsberedningens debattbetänkande har ingen kritik framförts mot det ovannämnda förslaget.

3.2.4 Yttrandefrihetskommitténs överväganden

Yttrandefrihetskommittén delar Tryck- och yttrandefrihetsberedningens uppfattning att det förefaller troligt att avsikten vid YGL:s tillkomst var att även redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt mångfaldigade periodiska skrifter skulle omfattas av automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln. Som beredningen har anfört finns det inte heller skäl att göra skillnad mellan redaktioner för tryckta periodiska skrifter och redaktioner för stencilerade eller på liknande sätt framställda periodiska skrifter i detta avseende. Yttrandefrihetskommittén anser att Tryck- och yttrandefrihetsberedningens förslag till ändring av databasregeln bör genomföras. Ordet ”tryckt” bör alltså tas bort ur första meningen i paragrafen.

⁵ SOU 2006:96 del 1 s. 198, 312, 327.

3.3 Webbsändningsregeln

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

Med webbsändningar avses tillhandahållande av ljudradio och television via Internet. Som har nämnts i avsnitt 3.1 pekade Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i sitt debattbetänkande på en del otydligheter i YGL beträffande vissa Internetpubliceringar. I fråga om webbsändningar gällde det den närmare innebörden av webbsändningsregeln (1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL) och avgränsningen av den regeln mot databasregeln. Beredningen ansåg att man, om skyddet för tryck- och yttrandefriheten inte ska ändras i grunden, borde överväga att genomföra det förslag angående webbsändningsregeln och databasregeln som beredningen hade lagt fram i ett tidigare delbetänkande från år 2004. Yttrandefrihetskommittén ska, enligt sina direktiv, utifrån de tidigare redovisade lösningarna lämna förslag på de ändringar som krävs för att komma till rätta med de påtalade otydligheterna.

3.3.1 Närmare om de aktuella reglerna

Som har framgått i kapitel 1 är grundlagsskyddet för yttrandefriheten enligt YGL inte knutet till ett yttrandes innehåll utan till användningen av vissa medier. Frågan om ett yttrande omfattas av YGL avgörs alltså som huvudprincip inte av yttrandets innehåll utan av på vilket sätt, dvs. i vilket medium, det har publicerats. De medier YGL omfattar är ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra s.k. tekniska upptagningar. Med vissa liknande överföringar avses andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än sändningar av ljudradio och television, t.ex.

överföringar från vissa databaser på Internet. YGL avser alltså två former av medier; överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor och tekniska upptagningar. Det är här överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor som är av intresse. Det kan noteras att elektromagnetiska vågor är ett grundläggande vetenskapligt begrepp som rymmer många till synes väsensskilda fenomen, t.ex. radiovågor, som används bl.a. för ljudradio- och TV-sändningar, mikrovågor, som används i mikrovågsugnar, synligt ljus och röntgenstrålning. Det är enbart frekvensen och våglängden som skiljer fenomenen åt. Telefoni (både fast och mobil), datorkommunikation och webbsändningar är ytterligare exempel på kommunikation som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

De regler i YGL som närmare anger vilka krav som överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor måste uppfylla för att omfattas av YGL är 1 kap. 6 § och 1 kap. 9 §.

1 kap. 6 § YGL har följande lydelse:

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Med sådana sändningar av radioprogram avses även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas.

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

I *huvudregeln om radioprogram* (1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL) anges att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I 1 kap. 1 § tredje stycket YGL anges att vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Av denna regel följer alltså att med radioprogram i huvudregeln om radioprogram avses sändningar med hjälp av elektromagnetiska vågor. Med kravet att sändningen ska vara riktad till allmänheten avses att sändningen ska vara riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar och att sändningen måste startas av avsändaren, dvs. den som tillhandahåller

allmänheten innehållet (prop. 2001/02:74 s. 30 f. och SOU 2001:28 s. 195 f.). Kravet att sändningen ska vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel innebär att t.ex. användning av högtalaranläggningar eller TV-monitorer på idrottsarenor och estrader faller utanför huvudregelns tillämpningsområde (prop. 1990/91:64 s. 109 f. och prop. 1986/87:151 s. 164 f.).

Traditionella radio- och TV-sändningar faller in under huvudregeln om radioprogram. Även utskick av e-post som sker till en tillräckligt stor och öppen krets av mottagare omfattas av regeln.

Som redan har framgått finns den s.k. *webbsändningsregeln* i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL. Regeln lades till i 1 kap. 6 § första stycket YGL genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2003.

Syftet med tillägget var att klargöra att två slag av webbsändningar omfattas av regeln, nämligen direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer. Det kan i det sistnämnda fallet vara fråga om t.ex. att ett inspelat TV-program tillhandahålls via Internet endast samtidigt som det också sänds i marknätet. De båda slagen av webbsändningar omfattas av regeln under förutsättning att det är allmänheten som kan ta del av sändningarna respektive uppspelningarna och att de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (prop. 2001/02:74 s. 97 och 41). Med databas avses enligt 1 kap. 1 § femte stycket YGL en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

Som har framgått i avsnitt 3.2.1 finns i den s.k. *databasregeln* (1 kap. 9 § YGL) regler om grundlagsskydd för viss databasverksamhet. Regeln ger grundlagsskydd för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas på tre olika sätt; genom traditionell databasverksamhet, genom print on demand och genom push-teknik.

Regelns lydelse i de här relevanta delarna har redovisats i avsnitt 3.2.1. Första delen av punkten 1 i första stycket till och med "... direkt genom överföring" avser överföring på mottagarens egen begäran av information ur databasen, dvs. traditionell databasverksamhet. Det följande ledet "... indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, skrift eller bild" avser print on demand-verksamhet. Punkten 2 avser push-teknik och ger grundlagsskydd för det fallet att avsändaren startar sändningen och sänder information ur databasen till mottagaren enligt överenskommelser i förväg mellan dem angående innehållet och sändningstidpunkten. Det kan

t.ex. vara fråga om dagliga utskick av nyheter inom ett visst område. Som gemensamt krav för grundlagsskydd för de olika slagen av databasverksamhet gäller att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten. De i regeln särskilt angivna massmedieföretagen får automatiskt grundlagsskydd för de nämnda verksamheterna medan andra aktörer får grundlagsskydd genom ansökan om utgivningsbevis.

De tekniska krav som ställs i paragrafen, och som är gemensamma för alla de fall som omfattas av den, är att det ska vara fråga om elektromagnetiska vågor och en databas, dvs. en samling av information lagrad för automatiserad behandling som är inrättad så att endast den som driver verksamheten kan ändra i dess innehåll. Till detta kommer tekniska krav som rör vem som startar överföringen ur databasen. Överföringen enligt punkten 1 sker ”på särskild begäran” medan den enligt punkten 2 sker ”enligt överenskommelser i förväg”. Med uttrycket ”på särskild begäran” avses att överföringen av informationen startas av mottagaren själv eller, i print on demand-fallet, direkt på hans begäran, medan uttrycket ”enligt överenskommelser i förväg” ska täcka det fallet att avsändaren startar överföringen vid en tidpunkt och med ett innehåll som han tidigare har avtalat med mottagaren, dvs. push-teknik.

Vid YGL:s tillkomst delades överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor in i två fall, dels sådana där överföringen startas av avsändaren (dvs. den som tillhandahåller allmänheten innehållet), dels sådana där överföringen startas av mottagaren. Det förstnämnda fallet utgjordes av traditionella radio- och TV-sändningar och reglerades i huvudregeln om radioprogram. Det sistnämnda fallet utgjordes av överföringar från traditionella databaser och reglerades i databasregeln. Med verkan från och med år 2003 har webbsändningsregeln tillkommit som ett tillägg till huvudregeln om radioprogram och databasregeln har utökats med bestämmelserna om push-teknik och print on demand och möjligheten för andra än massmedieföretag att få grundlagsskydd för databasverksamhet genom ansökan om utgivningsbevis.

Skiljelinjen mellan de båda huvudfallen av överföringar går nu mellan huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL och bestämmelsen om traditionell databasverksamhet i 1 kap. 9 § första stycket 1 till och med ”direkt genom överföring”. Vid överföringar som faller under huvudregeln är det avsändaren (dvs. den som tillhandahåller allmänheten innehållet) som startar överföringen av innehållet till mottagaren, medan det

vid överföringar i det traditionella databasfallet är mottagaren som startar överföringen. Webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen utgör ett undantag från denna uppdelning. Regeln jämställer ju överföring av direktsända och inspelade program ur en databas via Internet med traditionella radio- och TV-sändningar enligt huvudregeln, trots att överföring ur en databas via Internet inte sker till alla på nätet utan endast till den som själv startar överföringen till sig, medan traditionella radio- och TV-sändningar som faller under huvudregeln startas av avsändaren. Även reglerna om push-teknik och print on demand-verksamhet i databasregeln kan anses strida mot den ursprungliga uppdelningen eftersom de handlar om överföringar som startas av avsändaren medan databasregeln i övrigt handlar om överföringar som startas av mottagaren.

3.3.2 Närmare om tillkomsten av webbsändningsregeln

Som har framgått i avsnitt 3.3.1 var syftet med införandet av webbsändningsregeln att klargöra att två slag av webbsändningar, dvs. tillhandahållande av ljudradio och television via Internet, omfattas av regeln. Det gäller dels direktsändningar via Internet, dels uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer, allt under förutsättning att det är allmänheten som kan ta del av sändningarna respektive uppspelningarna (prop. 2001/02:74 s. 97 och 41).

Bakgrunden till tillägget var att rättsläget var oklart beträffande frågan om webbsändningar av det aktuella slaget omfattades av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL eller databasregeln i 1 kap. 9 § samma grundlag eller om de helt föll utanför grundlagsskyddet.

Den parlamentariskt sammansatta kommittén Mediegrundlagsutredningen (MGU) ansåg att uppspelning på tider som sändaren bestämmer omfattades av databasregeln om det var ett massmedieföretag som höll uppspelningarna tillgängliga. MGU menade nämligen att det var fråga om överföring från en databas av lagrat material även om materialet endast hölls tillgängligt under en kortare tid som sändaren bestämmer (SOU 2001:28 s. 206). I fråga om direktsändning ansåg MGU att det var tveksamt om den omfattades av YGL. Kommittén angav att huvudregeln om radioprogram inte var tillämplig. Anledningen till detta var att det vid direktsändning via en webbplats inte sker någon utsändning till

hela nätet utan endast till dem som begär och startar överföring av direktsändningen. Kommittén angav vidare att det var tveksamt om databasregeln var tillämplig eftersom det var fråga om lagring i endast några sekunder. MGU föreslog att direktsändning på begäran skulle föras in under databasregeln.

Flera remissinstanser hävdade att direktsändningar föll under huvudregeln om radioprogram.

I propositionen angavs (a. prop. s. 41) att man borde anlägga ett synsätt som innebar att de överföringar som mottagarna startade skulle ses som vidareförmedlingar utan självständig betydelse för frågan om vem som startat sändningarna och att avgörande i stället var vem som startat de ursprungliga webbsändningarna. Eftersom det var sändaren som startat dessa senare sändningar ansåg regeringen att webbsändningarna föll under 1 kap. 6 § YGL och att detta borde klargöras genom införande av en ny andra mening i paragrafens första stycke. Lagrådet angav att det kunde finnas skilda uppfattningar i frågan om webbsändningarna omfattades av 1 kap. 6 § YGL, att det var angeläget att frågan klarlades genom lagstiftning och att Lagrådet därför inte hade någon erinran i sak mot förslaget. Lagrådet föreslog endast att orden "ur en databas" skulle läggas till sist i den nya meningen (a. prop. s. 178 f.). Konstitutionsutskottet och riksdagen delade regeringens uppfattning och biföll förslaget till ändring av 1 kap. 6 § YGL (bet. 2001/02:KU21 s. 21, rskr. 2001/02:233).

3.3.3 Tryck- och yttrandefrihetsberedningens överväganden och förslag m.m.

I sitt delbetänkande SOU 2004:114 angav Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att det efter införandet av webbsändningsregeln den 1 januari 2003 inte fanns anledning att åter ta upp frågan om direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer ska falla under 1 kap. 6 § eller 1 kap. 9 § YGL. Beredningen ansåg dock att det fanns skäl att justera lydelsen av den nya andra meningen i 1 kap. 6 § första stycket YGL, dvs. lydelsen av webbsändningsregeln.

Beredningen fortsatte:⁶

⁶ SOU 2004:114 s. 323 f.

Av propositionen framgår att avsikten med den nya meningen var att klargöra att direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som avsändaren bestämmer omfattas av 1 kap. 6 § YGL under förutsättning att det är allmänheten som kan ta del av sändningarna. Det framgår emellertid inte av meningens lydelse att det i fråga om inspelade program är enbart uppspelningar som startar på tider som avsändaren bestämmer som omfattas av meningen. Den nu gällande lydelsen ger i stället intrycket att alla inspelade program som tillhandahålls i en databas faller under 1 kap. 6 § YGL trots att det torde vara ostridigt att inspelningar som tillhandahålls lagrade i en databas skall falla under 1 kap. 9 § YGL om det är mottagaren själv som startar uppspelningen (och den som tillhandahåller databasen är ett massmedieföretag eller har utgivningsbevis), jfr a. prop. s. 41. Av meningens lydelse framgår inte heller att en förutsättning för att direktsändningar eller uppspelningar skall omfattas av regeln är att de tillhandahålls allmänheten. Detta bör klargöras genom tillägg till meningen.

Vidare kan noteras att det i den nya meningen inte finns någon formulering som utesluter grundlagsskydd för omodererade chatsidor, vilka ju kan ses som ett slags direktsändning. Detta torde innebära att sådana chatsidor nu har fått grundlagsskydd enligt den nya meningen i 1 kap. 6 § YGL trots att de tidigare varit uteslutna från grundlagsskydd enligt databasregeln. Anledningen till att de varit uteslutna är att det inte ansetts rimligt med ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige inte kan påverka (prop. 1990/91:64 s. 112, jfr prop. 2001/02:74 s. 98).

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anser att man bör justera lydelsen av 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL. Regeln kan formuleras enligt följande (här föreslagna ändringar är kursiverade).

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. *Som sådana sändningar av radioprogram anses även att allmänheten på särskild begäran tillhandahålls direktsända och inspelade program vilkas starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren.*

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

I databasregeln bör klargöras att direktsända och inspelade program som tillhandahålls på särskild begäran och vilkas starttidpunkt bestäms av den som bedriver programverksamheten enbart faller under 1 kap. 6 § första stycket YGL. Databasregeln kan formuleras enligt följande:

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas, *i andra fall än som avses i 6 § första stycket andra meningen*, också när en redaktion för en tryckt 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, eller

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt 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 skall 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 finns risk för att det 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 skall 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.

Betänkandet remissbehandlades.⁷ Endast tre remissinstanser framförde kritik mot det ovan redovisade förslaget. Radio- och TV-verket tillstyrkte förslaget till ändring av 1 kap. 6 och 9 §§ YGL.

⁷ En remissammanställning har gjorts i Justitiedepartementet, Ju2004/11833/L6.

Verket ansåg dock att den språkliga utformningen av bestämmelserna borde ses över ytterligare men preciserade inte önskemålet närmare. Sveriges Radio AB ansåg att orden ”på särskild begäran” i beredningens förslag till lydelse av 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL inte var klargörande och anförde ”Bolaget menar att sändningar via datorn som omfattas av 1 kap. 6 § YGL inte sker på särskild begäran av lyssnaren utan genom att sändarföretaget startar dessa, dvs. just vad paragrafen avses omfatta.” Bolaget föreslog därför att ”på särskild begäran” skulle utgå ur den föreslagna lydelsen. Sveriges Utbildningsradio AB var av samma uppfattning.

Betänkandet har inte lett till lagstiftning.

Debattbetänkandet SOU 2006:96 innehåller en uppräknig av de förhållanden som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen kunnat finna som utgör eller kan uppfattas som problem med det gällande grundlagsskyddet för yttrandefriheten enligt TF och YGL. Som redan har framgått tog beredningen där åter upp otydligheterna beträffande innebörden av webbsändningsregeln och avgränsningen av den regeln mot databasregeln. Beredningen formulerade problemen och sina kommentarer enligt följande⁸:

Hur drar man gränsen mellan 1 kap. 6 § första stycket andra meningen (webbsändningsregeln) och 1 kap. 9 § YGL när det gäller ”inspelade program”, dvs. hur vet en aktör som inte är ett traditionellt massmedieföretag om han måste ansöka om utgivningsbevis för att få grundlagsskydd för tillhandahållande av inspelade program i en databas? I fråga om allt tillhandahållande i en databas gäller ju att materialet är tillgängligt endast under den tid som databasinnehavaren bestämmer. Hur långvarigt kan tillhandahållandet vara för att ändå anses momentant och falla in under 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL?

Kommentar

Frågorna bortfaller om beredningens förslag i SOU 2004:114 s. 321 ff. till ny lydelse av 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL genomförs eftersom den föreslagna lydelsen klargör att det som omfattas av regeln är enbart webbsändningar som består i direktsändningar och uppspelningar av tidigare inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer.

Vilken inverkan på grundlagsskydd enligt 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL (webbsändningsregeln) har möjlighet för användaren att ändra i innehållet i en databas som tillhandahåller direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar vid tider som sändaren bestämmer?

⁸ SOU 2006:96 del 1 s. 172.

Kommentar

Det framgår varken av lagtext eller av förarbeten (prop. 2001/02:74 s. 97 och s. 40 ff.) att en sådan möjlighet gör att grundlagsskydd inte skall gälla. Det framgår inte heller att det gäller något krav på att databasen tillhandahålls allmänheten för att grundlagsskydd skall gälla. Även dessa oklarheter bortfaller om beredningens ovannämnda förslag genomförs ...

Beredningen angav också som sin mening att om man skulle stanna för att skyddet för tryck- och yttrandefriheten inte ska ändras i grunden utan att det gällande systemet ska vara kvar borde man överväga att genomföra förslaget i SOU 2004:114 angående ändring av 1 kap. 6 § och 1 kap. 9 § YGL.⁹ Detta förslag ingick också i lagtexten till den s.k. ”Status quo-lösningen” i debattbetänkandet.¹⁰ Med status quo-lösningen avsågs att man behåller TF och YGL och endast gör de ändringar som krävs för att komma till rätta med de största problemen med det gällande systemet.

Betänkandet har remissbehandlats. Endast två remissinstanser har framfört kritik mot det ovan redovisade förslaget. Sveriges Radio AB hänvisade till sitt tidigare remissyttrande och anförde att den föreslagna ändringen i 1 kap. 6 § YGL inte är tillräckligt tydlig och att syfte och innehåll framgår tydligare om orden ”på särskild begäran” tas bort. Även Sveriges Television AB ansåg att orden ”på särskild begäran” borde tas bort.

3.3.4 Yttrandefrihetskommitténs överväganden

Yttrandefrihetskommittén delar Tryck- och yttrandefrihetsberedningens uppfattning att det föreligger otydligheter beträffande webbsändningsregelns innebörd och dess avgränsning mot databasregeln. Otydligheterna består *för det första* i att det av webbsändningsregeln inte framgår att det i fråga om inspelade program är enbart uppspelningar som startar på tider som avsändaren bestämmer som omfattas av regeln. Nu gällande lydelse ger i stället intrycket att alla inspelade program som tillhandahålls i en databas faller under 1 kap. 6 § YGL, trots att det torde vara ostridigt att inspelningar som tillhandahålls lagrade i en databas ska falla under 1 kap. 9 § YGL om det är mottagaren själv som startar uppspel-

⁹ SOU 2006:96 del 1 s. 191.

¹⁰ SOU 2006:96 del 1 s. 311 f., 327.

ningen (och den som tillhandahåller databasen är ett massmedieföretag eller har utgivningsbevis), jfr prop. 2001/02:74 s. 41. För *det andra* framgår det inte heller av webbsändningsregelns lydelse att en förutsättning för att direktsändningar eller uppspelningar ska omfattas av regeln är att de tillhandahålls allmänheten. För *det tredje* finns det i webbsändningsregeln inte någon formulering som utesluter grundlagsskydd för omodererade chatsidor, vilka ju kan ses som ett slags direktsändning. Detta torde, som beredningen anfört, innebära att sådana chatsidor nu har fått grundlagsskydd enligt webbsändningsregeln trots att de tidigare varit uteslutna från grundlagsskydd enligt databasregeln. Anledningen till att de varit uteslutna är att det inte ansetts rimligt med ensamansvar för innehåll som den ensamansvarige inte kan påverka (prop. 1990/91:64 s. 112, jfr prop. 2001/02:74 s. 98). För *det fjärde* framgår det inte av YGL hur gränsdragningen mellan webbsändningsregeln och databasregeln ska ske.

I likhet med Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anser Yttrandefrihetskommittén att otydligheterna bör undanröjas. Kommittén anser att den av beredningen föreslagna ändringen av webbsändningsregeln och databasregeln åtgärdar problemen.

Sveriges Radio AB, Sveriges Utbildningsradio AB och Sveriges Television AB har, som nämnts, anfört att orden ”på särskild begäran” bör utgå ur regeln. Sveriges Radio har som skäl för detta angett att ”sändningar via datorn som omfattas av 1 kap. 6 § YGL inte sker på särskild begäran av lyssnaren utan genom att sändarföretaget startar dessa, dvs. just vad paragrafen avses omfatta”. Yttrandefrihetskommittén konstaterar att webbsändningsregeln avser att täcka in tillhandahållande via Internet av direktsändningar och uppspelningar av inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer. Om man tar bort orden ”på särskild begäran” ur den av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen föreslagna lydelsen framgår det inte av regeln att något annat än traditionella ljudradio- och TV-sändningar avses. Även i fråga om sådana sändningar gäller ju att deras starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren. Det behövs alltså ett uttryck som skiljer de avsedda webbsändningarna från traditionella ljudradio- och TV-sändningar.

Yttrandefrihetskommittén anser att uttrycket ”på särskild begäran” är korrekt i sammanhanget. Skälen till detta är följande. Som har angetts i avsnitt 3.3.1 sker överföring ur en databas via Internet inte till alla på nätet utan endast till den som själv startar överföringen till sig, dvs. letar upp webbplatsen och det önskade innehållet samt

beordrar överföring av innehållet till sig. Överföring av webbsändningar, oavsett om innehållet utgörs av direktsändningar eller uppspelningar av tidigare inspelningar, startas alltså av mottagaren. De sker således ”på särskild begäran” i den mening som uttrycket har i YGL, jfr avsnitt 3.3.1. Detta skiljer tillhandahållande ur en databas via Internet från traditionella ljudradio- och TV-sändningar. Sådana sändningar startas ju av avsändaren och signalerna i etern ”ligger ute” hela tiden ända framme hos alla tittare och lyssnare. Det enda de behöver göra för att ta del av en sändning är att slå på mottagaren på rätt frekvens. De behöver inte starta överföringen till sig. För att signaler via Internet ska nå alla datorinnehavare i Sverige utan att de själva behöver starta överföringen till sig skulle det krävas att avsändaren adresserade e-postutskick till envar datorinnehavare. E-postutskick till ett tillräckligt stort antal mottagare anses också falla in under huvudregeln om radioprogram.

Yttrandefrihetskommittén anser vidare, liksom Tryck- och yttrandefrihetsberedningen, att det genom en ändring i databasregeln bör klargöras att webbsändningar som faller in under webbsändningsregeln inte omfattas av databasregeln.

Det kan avslutningsvis konstateras att webbsändningar har föranlett olika bedömningar. Webbsändningsregeln omfattar endast direktsändningar och uppspelningar av inspelningar som startar på tider som avsändaren bestämmer. Regeringen anlade i förarbetena till webbsändningsregeln ett speciellt synsätt på dessa webbsändningar (prop. 2001/02:74 s. 41). Regeringen angav att de momentana sändningarna till webbsidan startas av sändaren, att överföringarna av dessa från webbsidan till mottagarna görs av mottagarna själva men att dessa senare överföringar av mottagarna bör ses som vidareförmedlingar utan självständig betydelse för frågan om vem som startat sändningarna. Regeringen bortsåg alltså från att överföringarna från webbsidan till mottagarna startas av mottagarna själva, dvs. att de sker ”på särskild begäran”. Om man, trots att överföringarna från webbsidan startas av mottagarna, vill försöka tillgodose de ovan nämnda remissinstanserna och undvika användningen av ”på särskild begäran” skulle man kunna överväga att i stället använda uttrycket ”ur en databas”. Detta uttryck ingår i webbsändningsregelns nu gällande lydelse. Den föreslagna lydelsen av webbsändningsregeln skulle då bli följande (ändringar i förhållande till det ovan förordade förslaget är understruken):

Grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. *Som sådana sändningar av radioprogram anses även att allmänheten ur en databas tillhandahålls* direktsända och inspelade program *vilkas starttidpunkt och innehåll inte kan påverkas av mottagaren.*

I fråga om radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige gäller vad som i denna grundlag föreskrivs om radioprogram i allmänhet.

I lag får föreskrivas om undantag från denna grundlag i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och radioprogram som sänds genom tråd men inte är avsedda att tas emot av någon större allmänhet. Sådant undantag får dock inte gälla vad som föreskrivs i 2 och 3 §§.

En svaghet med denna formulering av regeln är dock att den inte klart särskiljer de webbsändningar som avses från traditionella ljudradio- och TV-sändningar. Även ljudradio- och TV-program som sänds på traditionellt sätt torde ju kunna anses tillhandahållas ur en databas eftersom de torde finnas lagrade i eller, i fråga om direktsändningar, passera en sådan innan de sänds ut. Den nu diskuterade lydelsen av regeln är därför inte lämplig.

Som redan har konstaterats framgår det inte av webbsändningsregeln att något annat än traditionella ljudradio- och TV-sändningar avses om man tar bort orden ”på särskild begäran” ur den av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen föreslagna lydelsen.

Man skulle kunna överväga att ersätta uttrycket ”på särskild begäran” med något annat som tydligare utvisar att överföringen startas av mottagaren. Yttrandefrihetskommittén anser emellertid att det inte finns utrymme för att behandla denna fråga under arbetet med kommitténs första delbetänkande. Den kan i stället komma att tas upp senare.

Yttrandefrihetskommittén stannar alltså för att uttrycket ”på särskild begäran” bör användas och att webbsändningsregeln och databasregeln bör ändras i enlighet med Tryck- och yttrandefrihetsberedningens ovan redovisade förslag.

4 En stencilregel för tekniska upptagningar?

Yttrandefrihetskommitténs bedömning: Det är möjligt att införa en stencilregel för tekniska upptagningar med den lydelse som har föreslagits av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Effektiviteten hos en sådan regel blir dock allvarligt nedsatt på grund av att äldre regler alltjämt måste gälla för upptagningar som har lämnats ut för spridning innan den nya regeln trädde i kraft. Detta problem kommer troligen att vara under flera år. Med hänsyn härtill och till att Yttrandefrihetskommittén under nästa etapp av sitt arbete har att pröva om grundlagens tillämpningsområde ska regleras på annat sätt anser kommittén att det inte finns tillräckliga skäl för att nu införa en stencilregel.

4.1 Uppdraget m.m.

För att yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ska vara tillämplig på filmer, videogram, ljudupptagningar och andra s.k. tekniska upptagningar krävs att upptagningen sprids eller avses spridas till allmänheten. Detta kan ske genom offentlig uppspelning eller utlämnande av exemplar, t.ex. genom försäljning. Om det sker genom utlämnande av exemplar krävs att det är fråga om ett tillräckligt antal exemplar för att det ska kunna anses utgöra spridning till allmänheten. Enligt YGL gäller en särskilt kort preskriptionstid för yttrandefrihetsbrott. Preskriptionstiden löper från utgivningstidpunkten för den upplaga det är fråga om. Om YGL är tillämplig måste det alltså kunna fastställas vilken upplaga den tekniska upptagningen hör till och när utgivningstidpunkten för denna var.

I rättstillämpningen har det uppkommit problem i de vanliga fall då tekniska upptagningar har saknat de i YGL föreskrivna ursprungs-

uppgifterna, dvs. uppgifter om bl.a. vem som har låtit framställa upptagningen samt om när och var framställningen skedde. Det har varit fråga om dels svårigheter att avgöra om upptagningen har spritts eller avsetts spridas till allmänheten, dvs. om den över huvud taget omfattas av YGL, dels svårigheter att avgöra vilken upplaga en upptagning hör till och när utgivningstidpunkten var och därmed om preskription för yttrandefrihetsbrott har inträtt eller inte. Avsaknaden av ursprungsuppgifter innebär ofta att det saknas uppgifter till ledning för bedömningen av dessa frågor. Problemen har flera gånger påtalats av Justitiekanslern (JK), som är ensam åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål. De har också föranlett utredningsarbete¹ och lagändringar.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen ansåg i sitt debattbetänkande² att svårigheterna att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte i de fall då tekniska upptagningar saknar ursprungsuppgifter och därmed sammanhängande problem att fastställa vilken upplaga en teknisk upptagning hör till var ett av de problem med det gällande grundlagsskyddet för yttrandefriheten som det var mest angeläget att försöka lösa. Beredningen angav att om man anser att det är ett stort problem med att avgöra om YGL är tillämplig på tekniska upptagningar finns det anledning att på nytt överväga frågan om en s.k. stencilregel för tekniska upptagningar, dvs. en regel som, efter förebild av tryckfrihetsförordningens (TF) regel om stencilerade och liknande skrifter, gör grundlagsskydd beroende av om ursprungsuppgifter har satts ut på upptagningen. En teknisk upptagning utan ursprungsuppgifter skulle då falla utanför grundlagsskyddet. Det skulle alltså med en sådan regel framgå direkt av upptagningen om den faller in under YGL eller inte. Beredningen lämnade förslag till hur en sådan regel skulle kunna utformas.

I Yttrandefrihetskommitténs direktiv³ anges, i avsnittet om arbetet med förslag till grundlagsändringar inför valet 2010, att beredningens förslag bör övervägas ytterligare med utgångspunkt från att grundlagsregleringen avseende tekniska upptagningar ska förklaras och förtydligas. Därvid ska de synpunkter som har framkommit under tidigare remissbehandling beaktas.

I avsnitt 4.2 lämnas en redogörelse för gällande rätt i här aktuella avseenden. Avsnitt 4.3 innehåller en närmare redovisning av vari

¹ SOU 2004:114 s. 263 f., SOU 2001:28 s. 281 f. och 331 f., SOU 1997:49 s. 222 f.

² SOU 2006:96.

³ Dir. 2008:42. Direktiven riktar sig till Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Beredningen har numera ombildats till Yttrandefrihetskommittén, som har övertagit beredningens uppgifter.

problemen består. I avsnitt 4.4 redogörs för den diskussion angående en stencilregel för tekniska upptagningar som förekom före Tryck- och yttrandefrihetsberedningens debattbetänkande. Beredningens överväganden och förslag i debattbetänkandet angående en stencilregel för tekniska upptagningar presenteras i avsnitt 4.5. Där redovisas också remissyttrandena över debattbetänkandet i detta avseende. Det avslutande avsnittet 4.6 innehåller Yttrandefrihetskommitténs överväganden angående en stencilregel för tekniska upptagningar.

4.2 Gällande rätt

Som har framgått i kapitel 1 är grundlagsskyddet för yttrandefriheten enligt YGL inte knutet till ett yttrandes innehåll utan till användningen av vissa medier. Frågan om ett yttrande omfattas av YGL avgörs alltså som huvudprincip inte av yttrandets innehåll utan av på vilket sätt, dvs. i vilket medium, det har publicerats. Eftersom syftet med grundlagsskyddet enligt YGL (och TF) inte är att skydda privat kommunikation mellan några få personer utan att skydda friheten att sprida meddelanden till allmänheten, dvs. friheten att yttra sig i massmedier (jfr prop. 1990/91:64 s. 112 och Axberger, ”Tryckfrihetens gränser”, 1984, s. 21 f.), ställs också krav på spridning till allmänheten. De medier som YGL omfattar är ljudradio, television och ”vissa liknande överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor”, dvs. vissa databaser, samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra s.k. tekniska upptagningar. Tekniska upptagningar definieras i 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL som ”upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel”.

1 kap. 10 § YGL behandlar tekniska upptagningar närmare. Paragrafen har följande lydelse:

Grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna. En teknisk upptagning anses utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

Om grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheterna, skall grundlagen anses tillämplig på en upptagning med uppgifter enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 §.

Av första stycket framgår att det krävs en avsikt att sprida innehållet till allmänheten för att en teknisk upptagning ska omfattas av grundlagsskyddet enligt YGL. Kravet motiveras av att det grundläggande syftet med YGL (liksom med TF) inte är att skydda privat kommunikation mellan några få personer utan att skydda friheten att sprida yttranden till allmänheten. Spridning till allmänheten kan ske genom offentlig uppspelning, t.ex. vid biografvisning av en film som sker genom uppspelning av en filmrulle eller en dvd-skiva, eller genom utlämnande av exemplar, t.ex. genom försäljning. När spridning sker eller avses ske genom utlämnande av exemplar uppkommer frågan hur många exemplar som krävs för att kravet på spridning till allmänheten ska anses uppfyllt. I NJA 2002 s. 281 ansåg Högsta domstolen (HD) att ett tiotal exemplar var tillräckligt och i NJA 2002 s. 583 att sju exemplar var för lite.

NJA 2002 s. 281 gällde frågan vem som avses med ”den som låter framställa” den tekniska upptagningen (filmen) i 4 kap. 1 § YGL. I målet var YGL tillämplig i sin lydelse före den 1 januari 1999.

Det var ostridigt i målet att FJ hade beställt en videokassett som innehöll en icke utgiven film, annonserat ut filmen till försäljning på Internet och, under en tid av cirka en månad, framställt ett tiotal exemplar av filmen med hjälp av två videobandspelare och distribuerat dessa till olika beställare. Det var vidare ostridigt att det inte fanns någon behörig utgivare till filmen. JK väckte åtal mot FJ för yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp i filmen under påstående att ingen utgivare för filmen hade utsetts, att ansvaret då vilar på den som har låtit framställa filmen och att FJ var den som hade låtit framställa den.

HD antecknade i sitt beslut att FJ under en tidsrymd av cirka en månad hade framställt ett tiotal exemplar av filmen och distribuerat dessa till olika beställare. Domstolen kom till slutsatsen att med den som låter framställa en film avses den som producerar filmen eller det antal exemplar som utgör en upplaga av denna, varvid varje ny upplaga är att betrakta som en ny produktion. HD angav att FJ själv hade initierat och styrt tillverkningen av de för spridning avsedda exemplaren av filmen och att han därmed kunde sägas ha uppträtt som producent. HD anförde vidare:

Det antal om ett tiotal exemplar – vartill kommer att det är uppenbart att F.J. var beredd att framställa ytterligare exemplar om han skulle få fler beställningar – får anses tillräckligt för att man skall kunna tala om en ’upplaga’ av filmen. Framställningen har skett under en relativt

begränsad, sammanhängande tid och exemplaren får därför anses tillhöra samma upplaga.

HD anförde att FJ således fick anses ha producerat en upplaga av filmen och att han därmed hade låtit framställa filmen i den mening som avses i 4 kap. 1 § YGL.

NJA 2002 s. 583 gällde frågan om YGL enligt 1 kap. 10 § är tillämplig på ett förfarande varigenom kopior av videogram efter annonsering framställs successivt och tillhandahålls efter hand som beställningar inkommer ("on demand").

JK väckte åtal mot tre personer för, såvitt här är av intresse, yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp i videogram under påstående att de under viss angiven tid hade bjudit ut videofilmer till försäljning eller spridning på annat sätt genom att till allmänheten skicka ut kataloger och reklamhäften med beställningsedlar eller med uppgifter om hur beställning kunde ske. Filmerna hade enligt JK på detta sätt hållits tillgängliga för allmänheten.

HD anförde:

De filmer som numera är aktuella i målet saknar samtliga ursprungs-uppgifter och uppgift om utgivare. Av filmerna har *Der ewige Jude* påträffats i sju exemplar, varav två i postförsändelser som tagits i beslag, och *Deutsche Skinheads vol. 1* i sex exemplar, varav tre i postförsändelser som tagits i beslag. Även med beaktande av att ytterligare kopior uppenbarligen skulle ha framställts i mån av beställningar, rör det sig här om ett så begränsat antal exemplar att något skydd eller ensamansvar enligt YGL inte bör anses ha uppkommit (jfr NJA 2002 s. 281, där fråga var om ett tiotal framställda exemplar). Övriga filmer har påträffats endast i enstaka exemplar och det finns inte heller beträffande dem grund för antagande att en samlad upplaga avsetts bli framställd. I fråga om samtliga filmer gäller således att de inte skyddas av YGL och att spridningen har kunnat bli föremål för åtal enligt vanliga regler, en möjlighet som alltjämt står till buds.

JK:s talan skall vid detta förhållande avvisas i sin helhet.

Mot bakgrund av bl.a. dessa rättsfall ansåg Tryck- och yttrandefrihetsberedningen att det krävs att minst ett tiotal likadana exemplar framställs eller avses framställas under en tid av högst omkring en månad för att grundlagsskydd ska uppkomma när spridning sker eller avses ske genom utlämnande av exemplar.⁴

Som har framgått ovan räcker det med en avsikt att sprida ett tillräckligt antal upptagningar för att grundlagsskydd ska uppkomma. Det krävs alltså inte att spridning har skett. Detta beror på

⁴ SOU 2004:114 s. 276 och SOU 2006:96 s. 177.

att grundlagsskyddet enligt YGL (och TF) innefattar moment som skyddar yttrandet redan innan det har offentliggjorts, nämligen principen om etableringsfrihet och principen om censurförbud. Principen om etableringsfrihet innebär att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att utan krav på tillstånd från staten framställa och sprida tekniska upptagningar (och tryckta skrifter) samt att sända ljudradio- och TV-program genom tråd. Principen om censurförbud innebär att framställning och spridning av yttranden i medier som omfattas av YGL (eller TF) inte får villkoras av förhandsgranskning av det allmänna. Ingripanden mot straffbara yttranden får ske först efter utgivningen.

Den tidpunkt då ingripande mot ett straffbart yttrande i en teknisk upptagning först får ske kallas utgivningstidpunkten. Den nås inte förrän i vart fall ett exemplar av upptagningen har lämnats ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, slutna krets (prop. 2001/02:74 s. 101). Ingripanden får alltså inte ske redan när det endast föreligger en beredvillighet att producera och sprida tekniska upptagningar på beställning, såsom vid annonsering om att t.ex. videoband med visst innehåll framställs och säljs efter beställning, s.k. print on demand-verksamhet (a. prop. s. 101, SOU 2004:114 s. 266 f.). Det måste här uppmärksammas att frågan om utgivningstidpunkten har nåtts är skild från frågan om YGL (eller TF) över huvud taget är tillämplig. Frågan om grundlagens tillämplighet måste naturligtvis avgöras först (prop. 2001/02:74 s. 73, SOU 2001:28 s. 386). Om YGL (eller TF) inte är tillämplig aktualiseras inte frågan om utgivningstidpunkt. I sådana fall reglerar i stället bestämmelserna i brottsbalken och rättegångsbalken om, när och hur ingripanden kan ske.

Den s.k. presumtionsregeln i 1 kap. 10 § andra stycket YGL infördes med verkan från den 1 januari 1999.⁵ De uppgifter som en teknisk upptagning ska förse med enligt 3 kap. 13 § och 4 kap. 4 § YGL är en uppgift om vem som har låtit framställa upptagningen, uppgifter om när, var och av vem upptagningen har framställts samt en uppgift om vem som är utgivare. Syftet med presumtionsregeln är att klargöra att enstaka exemplar som har framställts successivt genom kopiering av en eller flera förlagor utan att man kan tala om en samlad upplaga faller utanför YGL.⁶ Bakgrunden till regeln var problem med de s.k. skraddarsydda videogrammen, ofta innehållande barnpornografi eller olaga våldsskildring. I den praktiska

⁵ SFS 1998:1439.

⁶ Prop. 1997/98:43 s. 156.

rättstillämpningen hade YGL getts en extensiv tolkning så att även videogram som hade framställts i ett fåtal exemplar hade ansetts falla in under grundlagen. Detta medförde svårigheter i rättstillämpningen. Skraddarsydd videogram tog t.ex. en stor del av JK:s resurser i anspråk.

Begreppet upplaga är av central betydelse i TF och YGL trots att det inte förekommer i grundlagarna. När det i grundlagarna talas om skrift eller teknisk upptagning avses i princip en upplaga av en skrift eller en teknisk upptagning. Detta är en följd av att syftet med grundlagarna är att säkerställa friheten att yttra sig till allmänheten.

Begreppet upplaga har, som nämnts, också betydelse för beräkning av preskriptionstid för tryck- och yttrandefrihetsbrott. För sådana brott gäller en särskilt kort preskriptionstid. I 7 kap. 1 § andra stycket andra meningen YGL anges att den tid inom vilken allmänt åtal ska väckas för yttrandefrihetsbrott är beträffande tekniska upptagningar ett år från det att upptagningen gavs ut. I 7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen YGL finns en speciell regel för tekniska upptagningar som saknar ursprungsuppgifter. Där anges att beträffande sådana upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § föreskrivna uppgifterna gäller vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan med den begränsningen att åtal inte får väckas senare än två år från det att JK fick kännedom om upptagningen. För sådana upptagningar gäller alltså brottsbalkens preskriptionstid med den angivna begränsningen. En ny preskriptionstid börjar löpa när en ny upplaga av en skrift eller en teknisk upptagning ges ut. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen ansåg att olika innehåll ger olika upplagor och att olika framställningstillfällen också ger olika upplagor.⁷ Som angetts ovan ansåg beredningen också, bl.a. mot bakgrund av NJA 2002 s. 281 och s. 583, att det krävs att minst ett tiotal likadana exemplar framställs eller avses framställas under en tid av högst omkring en månad för att YGL ska vara tillämplig.

4.3 Närmare om problemen m.m.

TF och YGL är exklusivt tillämpliga och detaljerade regelsystem, inte minst i straff- och processrättsligt hänseende, till skydd för yttrandefriheten när den utövas i de medier som faller in under

⁷ SOU 2006:96 s. 177, SOU 2001:28 s. 374 f., jfr prop. 2001/02:74 s. 73.

grundlagarna. När grundlagarna är tillämpliga är det exempelvis det särskilda ansvarssystemet med ensamansvar och meddelarfrihet som gäller och JK är ensam åklagare. Den vanliga polis- och åklagarorganisationen är bortkopplad (om inte JK anlitar den för sin räkning) och särskilda regler gäller i fråga om beslag och preskription. Det är av grundläggande betydelse att det någorlunda snabbt och enkelt kan avgöras om t.ex. en teknisk upptagning faller in under det särskilda skyddssystemet enligt YGL eller under vanlig lag.

Presumtionsregeln i 1 kap. 10 § andra stycket andra meningen YGL ger ingen ledning för de vanliga fall då ursprungsuppgifter saknas på upptagningarna. När uppgifter saknas är det ofta svårt att fastställa i hur många exemplar upptagningen har spritts eller avsetts spridas och därmed också att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte. Bedömning av frågan om YGL är tillämplig kan då kräva omfattande bevisning och följderna kan bli att talan i yttrandefrihetsmål kan bli avvisad efter flera års processande, se t.ex. det i avsnitt 4.2 ovan refererade rättsfallet NJA 2002 s. 583. Det som är svårt att avgöra är om och när utgivning av upptagningen har skett, dvs. när upptagningen har lämnats ut för spridning till allmänheten i Sverige. Det handlar närmare bestämt om att avgöra för det första om upptagningen har spritts (eller avses spridas) genom offentlig uppspelning eller genom utlämnande av exemplar. Om upptagningen har spritts (eller avses spridas) genom utlämnande av exemplar är frågan i hur många exemplar detta har skett (eller avses ske), dvs. om spridning har skett (eller avses ske) till allmänheten. För det andra måste avgöras till vilken upplaga upptagningen hör, dvs. om den till innehåll och framställningstidpunkt skiljer sig från en annan upplaga, och när spridningen till allmänheten har skett, dvs. när preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i upptagningen startade. Under tid då det är oklart om grundlagsskydd gäller är det också oklart om JK eller allmän åklagare är behörig att handlägga ärendet och exempelvis besluta om beslag eller inleda förundersökning.

Problemet med att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte i de fall då tekniska upptagningar saknar ursprungsuppgifter består i korthet i att det inte syns utanpå en teknisk upptagning i hur många exemplar den har spritts (eller avses spridas) eller om den har spelats upp (eller avses spelas upp) offentligt och att presumtionsregeln i 1 kap. 10 § andra stycket andra meningen YGL inte ger någon ledning för dessa fall eftersom ursprungsuppgifter

saknas. När ursprungsuppgifter saknas finns det ofta inte heller någon uppgift till ledning för bedömningen av när utgivning har skett, dvs. när preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott började löpa.

Som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen anförde i debattbetänkandet⁸ kan det ligga nära till hands att överväga en stencilregel efter förebild av 1 kap. 5 § första stycket andra meningen TF som lösning på problemet. Enligt denna regel gäller ju som förutsättning för grundlagsskydd för stencilerade, fotokopierade eller på liknande sätt framställda skrifter att skriften har mångfaldigats och att den har försetts med en beteckning som utvisar att den är mångfaldigad samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har mångfaldigat den samt om ort och år för detta. Av förarbetena till stencilregeln (prop. 1975/76:204 s. 134 f.) följer det att kravet på mångfaldigande oftast får anses uppfyllt om det på skriften anges att den är mångfaldigad eller liknande uttryck. Med en regel motsvarande stencilregeln för tekniska upptagningar skulle det alltså i de allra flesta fall framgå direkt av upptagningen om grundlagsskydd gällde eller ej.

När det gäller hur omfattande de här diskuterade problemen är kan till en början konstateras att det i rättspraxis finns endast två fall refererade som rör frågan vad som krävs i fråga om antal och framställningstid för att YGL ska vara tillämplig på tekniska upptagningar. Det är de båda fall som har angetts i avsnitt 4.2 ovan; NJA 2002 s. 281 och NJA 2002 s. 583. Av större betydelse är att JK, som framgått i avsnitt 4.1, flera gånger med början år 1996 har påtalat problemen. JK har därvid angett att tekniska upptagningar ”i regel”⁹ eller ”nästan alltid”¹⁰ har saknat ursprungsuppgifter. Enligt uppgifter från JK har problem med att avgöra om YGL är tillämplig på tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter eller problem med att avgöra om preskription har inträtt för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter uppkommit hos JK även efter JK:s senaste skrivelse i ämnet till Justitiedepartementet i februari 2003.¹¹ Det kan alltså konstateras att det alltjämt förekommer att tekniska upptagningar som JK finner anledning att ingripa mot saknar ursprungsuppgifter och att

⁸ SOU 2006:96 del 1 s. 192.

⁹ SOU 2001:28 s. 299.

¹⁰ SOU 2001:28 s. 301.

¹¹ Dnr Ju 2003/2080. Skrivelsen finns intagen som bilaga 2 till SOU 2004:114, jfr s. 263.

detta leder till svårigheter att avgöra om YGL är tillämplig och om preskription har inträtt.

4.4 Diskussionen före TYB:s debattbetänkande om en stencilregel för tekniska upptagningar

En stencilregel för tekniska upptagningar har övervägts vid flera tillfällen innan den togs upp av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i debattbetänkandet. En sådan regel diskuterades av Mediekommittén som en av flera tänkbara lösningar på problemet med s.k. skraddarsydd videogram.¹² En stencilregel fördes också fram av Barnpornografiutredningen som ett sätt att lyfta ut barnpornografiska filmer från YGL:s tillämpningsområde.¹³ I lagstiftningsärendet avvisades emellertid stencilregeln både som lösning på problemet med skraddarsydd videogram och som åtgärd mot barnpornografien.¹⁴ Som argument mot stencilregeln angav regeringen att den innebar ett avsteg från det krav på långsiktighet och stabilitet i grundlagsskyddet som är en viktig beståndsdel i det konstitutionella systemet, att den innebar ett olyckligt steg tillbaka när det gällde grundlagsskyddets omfattning och att den skulle innebära att grundlagsskyddet för de nya medieformer som enligt förslaget skulle omfattas av den nya beteckningen tekniska upptagningar skulle bli svagare än motiverat.

Mediegrundlagsutredningen (MGU) berörde också en stencilregel som åtgärd mot problemet att fastställa utgångspunkten för preskriptionstiden för tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter.¹⁵ Efter en redogörelse för resonemangen i den ovan angivna propositionen angav kommittén att tanken på en stencilregel sålunda kunde sägas ha avförts vid 1998 års ändringar i YGL. Med hänsyn till detta och till att kommitténs direktiv inte kunde anses innefatta att frågan skulle tas upp på nytt kom MGU till slutsatsen att kommittén inte borde överväga en lösning enligt den modellen vidare.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen tog upp frågan om en stencilregel som lösning på problemen med print on demandframställning av tekniska upptagningar i sitt delbetänkande SOU 2004:114

¹² SOU 1997:49 s. 222–236.

¹³ SOU 1997:29 s. 227–239.

¹⁴ Prop. 1997/98:43 s. 69 f. och 117 f.

¹⁵ SOU 2001:28 s. 310 f.

(s. 274 f.). Beredningen angav att en eventuell ändring av de grundläggande förutsättningarna för YGL:s tillämplighet på tekniska upptagningar var en alltför stor fråga för att då övervägas som en möjlig lösning på de påtalade problemen. Beredningen angav också att så länge inte framställningssättet är ensamt avgörande kommer det att finnas fall där gränsen för YGL:s tillämpningsområde kan vara oklar och bevisning måste föras för att avgöra grundlagens tillämplighet. Beredningen noterade vidare att även frågan huruvida en skrift är tryckt kan vara oklar och nödvändigöra bevisföring.

Flera av de remissinstanser som yttrade sig över delbetänkandet¹⁶ efterlyste en översyn eller ändring i fråga om YGL:s tillämplighet på tekniska upptagningar, bl.a. JO, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet. JK underströk i sitt remissvar åter problemen och anförde att beredningen i sitt fortsatta arbete noga borde överväga om inte grundlagsskyddet för tekniska upptagningar bör avgränsas på ett annat sätt.

4.5 TYB:s överväganden och förslag i debattbetänkandet m.m.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen angav i debattbetänkandet som sin mening att det största problemet när det gällde TF:s och YGL:s formella tillämpningsområde rörde frågan hur de rätts-tillämpande myndigheterna kan avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte i de fall då tekniska upptagningar saknar ursprungs-uppgifter. Även frågan hur man kan fastställa vilken upplaga en teknisk upptagning hör till fick enligt beredningen anses vara ett betydande problem och detta särskilt i fall då tekniska upptagningar saknar ursprungs-uppgifter.¹⁷ Beredningen angav att man borde försöka åtgärda dessa problem både i ett eventuellt nytt skydd för tryck- och yttrandefriheten och inom ramen för nu gällande system om man stannar för att behålla det.

Efter en redovisning av vari problemen närmare består och av tidigare diskussioner om en stencilregel för tekniska upptagningar (jfr avsnitt 4.3 och 4.4 ovan) anförde beredningen:¹⁸

¹⁶ En remissammanställning har gjorts i Justitiedepartementet, Ju2004/11833/L6.

¹⁷ SOU 2006:96 del 1 s. 188.

¹⁸ SOU 2006:96 del 1 s. 194 f.

Om man anser att det är ett stort problem med att avgöra om YGL är tillämplig på tekniska upptagningar finns det anledning att på nytt i detta sammanhang överväga frågan om en stencilregel för tekniska upptagningar. Ett enkelt sätt att bestämma YGL:s tillämplighet är en regel som innebär att det av själva upptagningen framgår om grundlagsskydd gäller eller ej. En stencilregel skulle visserligen innebära att tekniska upptagningar inte som nu skulle få automatiskt grundlagsskydd. Grundlagsskyddet skulle alltså i viss mån inskränkas. Samtidigt skulle det dock bli enkelt för den som vill ha grundlagsskydd att försäkra sig om sådant. Grundlagsskydd skulle ju uppkomma genom att man sätter ut de ursprungsuppgifter som krävs.

Det kan knappast anses vara ett allt för djärvt steg att följa TF:s förebild. Mot detta kan kanske invändas att stencilregeln i TF inte är huvudregeln i fråga om skrifter utan undantagsregeln som ger grundlagsskydd även åt andra skrifter än sådana som framställs i tryckpress och att det därför inte är självklart att använda den som förebild. Det måste emellertid då noteras att stencilregeln motiveras av skillnaden mellan skrifter som framställs i tryckpress och skrifter som framställs genom stencilering och liknande tekniskt förfarande. Skillnaden består i att tryckpress i princip alltid används enbart för framställning av många exemplar, dvs. för sådant som skall spridas till allmänheten, medan stencilering och liknande tekniskt förfarande lika gärna kan användas för att framställa några få exemplar som för att framställa många. Det förhåller sig på samma sätt med tekniska upptagningar, t.ex. videoband och dvd-skivor. De kan lika gärna vara avsedda för privat bruk och framställda i något enstaka exemplar som avsedda för spridning till allmänheten och framställda i många exemplar. De tekniska egenskaperna hos tekniska upptagningar gör dem alltså mera lika skrifter som framställts genom stencilering eller liknande tekniskt förfarande än skrifter som framställts i tryckpress. Det kan därför te sig naturligt att använda stencilregeln som förebild i fråga om tekniska upptagningar.

En komplikation med en stencilregel för tekniska upptagningar jämfört med en sådan regel för skrifter är emellertid att tekniska upptagningar kan spridas genom att spelas upp. Detta sker också, t.ex. vid traditionell biografvisning. Till skillnad från vad som gäller för stenciler och liknande skrifter måste alltså inte en teknisk upptagning mångfaldigas för att grundlagsskydd skall uppnås. Man kan då tänka sig att en stencilregel för tekniska upptagningar skulle gälla enbart för upptagningar som sprids på annat sätt än genom att spelas upp. Detta skulle emellertid troligen innebära fortsatta bevisproblem eftersom det då fortfarande inte skulle framgå av själva upptagningen om den omfattades av grundlagsskydd eller inte. Det skulle ju inte vara säkert att en upptagning utan ursprungsuppgifter föll utanför grundlagsskyddet eftersom den kunde ha spelats upp offentligt (eller vara avsedd för offentlig uppspelning). Det vore effektivare att låta alla tekniska upptagningar omfattas av regeln.

En stencilregel skulle troligen innebära att tekniska upptagningar som framställs utomlands och ges ut i Sverige men inte är avsedda huvudsakligen för Sverige skulle bli utan grundlagsskydd. Den som producerar upptagningar som inte är huvudsakligen avsedda för Sverige kan ju inte förväntas känna till grundlagsreglerna. Detta torde emellertid inte ha någon större negativ inverkan på yttrandefriheten i Sverige eftersom det inte skulle hindra upptagningarna att spridas här. Meddelar- och anskaffarfriheten och rätten till anonymitet i fråga om sådana upptagningar skulle dock bortfalla. Mot dessa nackdelar skall vägas det förhållandet att Sveriges möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd i fråga om tekniska upptagningar skulle öka.

En stencilregel skulle också bidra till att minska problemen med att avgöra till vilken upplaga en upptagning hör och problemen med att fastställa utgångspunkten för preskriptionstiden eftersom uppgifter om när exemplaren framställts skulle vara en förutsättning för grundlagsskydd. En sådan regel skulle vidare bidra till att regleringen i YGL blev mindre komplicerad eftersom det skulle bli klarare vilka upptagningar som omfattas av grundlagsskydd. Specialregeln om utgångspunkten för preskriptionstiden för tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter skulle också kunna avskaffas liksom reglerna om ursprungsuppgifter i 3 kap. 13 § YGL. En stencilregel skulle också inverka på förutsättningarna för spridarens subsidiära ansvar för yttrandefrihetsbrott enligt nu gällande 6 kap. 2 § tredje–fjärde styckena YGL. Att en upptagning saknar uppgift om vem som låtit framställa den kan inte längre föranleda ansvar för spridaren eftersom en sådan upptagning kommer att falla utanför grundlagsskyddet enligt stencilregeln.

Däremot bör ett subsidiärt ansvar inträda för spridaren om en lämnad uppgift om vem som låtit framställa upptagningen är oriktig och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Det är ju av effektivitetshänsyn inte möjligt att föreskriva att uppkomsten av grundlagsskydd enligt stencilregeln skall vara beroende av att de lämnade uppgifterna är riktiga. Ett sådant förbehåll skulle ju helt motverka syftet med stencilregeln, dvs. att det enkelt och med ledning enbart av själva upptagningen skall kunna avgöras om grundlagsskydd gäller ...

Det kan kanske hävdas att en stencilregel för tekniska upptagningar skulle göra en meddelares ställning osäker. En sådan invändning är dock inte särskilt tungt vägande eftersom ett påstående från en meddelare om att han trodde att grundlagsskydd förelåg bör godtas om det inte framstår som obefogat (jfr Axberger, Tryckfrihetens gränser s. 312).

Sammanfattningsvis kan anföras att om man kommer till slutsatsen att man inte skall ändra grundlagsregleringen i grunden och problemen med att fastställa YGL:s tillämplighet på tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter är stora bör fördelarna med en stencilregel för tekniska upptagningar vägas mot nackdelarna. Man kan då överväga att införa en stencilregel för tekniska upptagningar.

En sådan regel kan uppnås genom följande ändring av 1 kap. 10 § första stycket YGL ... och samtidigt upphävande av paragrafens andra stycke:

Grundlagen är tillämplig på sådan teknisk upptagning som är utgiven och försedd med beteckning som utvisar att den är mångfaldigad eller avsedd för offentlig uppspelning samt i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem denna har framställts. En teknisk upptagning anses utgiven då den utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

Beredningen tog in denna regel som 1 kap. 9 § i maximalalternativet och som en ändring i 1 kap. 10 § i status quo-lösningen i debattbetänkandet.¹⁹

I författningskommentaren till 1 kap. 9 § i maximalalternativet utvecklade beredningen resonemanget angående att ett subsidiärt ansvar för spridaren bör inträda om en lämnad uppgift om vem som har låtit framställa upptagningen är oriktig och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Efter konstaterandet att det av effektivitetshänsyn inte är möjligt att föreskriva att uppkomsten av grundlagsskydd enligt stencilregeln ska vara beroende av att de lämnade uppgifterna är riktiga anförde beredningen:²⁰

Även en oriktig uppgift om vem som låtit framställa upptagningen kommer alltså att vara tillräcklig för grundlagsskydd. Om utgivare då inte har utsetts är det den som låtit framställa upptagningen som bär ansvaret för yttrandefrihetsbrott. Om den senare inte kan påträffas, t.ex. därför att uppgiften om honom är oriktig, finns det ingen som kan hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott om inte reglerna i ett sådant fall pekar ut spridaren. Liksom i dag bör spridaren också bära ansvaret om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa den tekniska upptagningen har hemvist utomlands.

Till skillnad från vad som gäller i dag enligt 6 kap. 2 § fjärde stycket YGL kommer det vid oriktig uppgift inte längre att krävas att spridaren känner till oriktigheten för att ansvar för yttrandefrihetsbrott skall kunna inträda för honom ... Enligt beredningens mening kan det föreslagna inte anses vara allt för strängt mot spridaren. Det skiljer sig inte väsentligt från det ansvar som i dag åvilar spridaren enligt 6 kap. 2 § tredje stycket YGL för det fall upptagningen saknar den föreskrivna uppgiften om vem som låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd adress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Även i det fallet kan ju

¹⁹ SOU 2006:96 del 1 s. 276 och s. 313.

²⁰ SOU 2006:96 del 1 s. 325 f.

ansvar drabba spridaren utan att han på förhand har kunnat förutse det. Även om identiteten på den som låtit framställa upptagningen varit känd för spridaren kan det ju under rättegången visa sig att denne inte kan påträffas här i landet. Vid yrkesmässig spridning t.ex. av cd- och dvd-skivor torde det också oftast vara klart vem det är som har låtit framställa skivorna och vid icke yrkesmässig spridning torde ofta spridaren och den som låtit framställa upptagningarna vara samma person. Det bör alltså i de flesta fall vara tämligen enkelt för spridaren att ta reda på om en lämnad uppgift om vem som låtit framställa en upptagning är riktig. Han kan ju också alltid ta del av innehållet och göra en bedömning av om det innefattar ett yttrandefrihetsbrott. Om han inte kan få klarhet i om uppgiften om vem som låtit framställa upptagningen är riktig och han misstänker att upptagningen innefattar ett yttrandefrihetsbrott får han avstå från att sprida upptagningen om han vill vara säker på att inte kunna hållas ansvarig för yttrandefrihetsbrott.

Regeln i 3 kap. 13 § tredje stycket sista meningen YGL om penningböter för en spridare som sprider en teknisk upptagning med vetskap om att den innefattar en felaktig ursprungsuppgift skall inte längre gälla. I den situationen bär ju spridaren enligt den föreslagna YGL redan ansvaret för yttrandefrihetsbrott i upptagningen.

Huvuddelen av de remissinstanser som har yttrat sig över debattbetänkandet har inte framfört någon kritik mot förslaget om en stencilregel för tekniska upptagningar.

Tidningsutgivarna avstyrkte förslaget och anförde: ”Det kan, som TYB anför, förvisso hävdas att det inte skulle innebära så stora förändringar. Samtidigt innebär det dock en reell försämring att ställa krav på ursprungsuppgifter jämfört med det direktverkande grundlagsskydd som i dag gäller för sådana upptagningar.” *Tullverket* tillstyrkte förslaget om en stencilregel men anförde att det fanns anledning att uppmärksamma vad verket uppfattade som en motsättning mellan förslaget om en stencilregel i debattbetänkandet och förslaget i SOU 2004:114 om skyldighet att förse tekniska upptagningar som framställts utomlands och förts in till Sverige för att spridas här med ursprungsuppgifter. Verket anförde: ”I det aktuella betänkandet framstår det som om det är frivilligt att förse upptagningar med ursprungsuppgifter. Den som vill ha grundlagsskydd måste ange de uppgifterna, den som inte vill ha grundlagsskydd (och det finns kanske skäl för det, t.ex. att upptagningarna inte huvudsakligen är avsedda för den svenska marknaden) kan avstå från att förse upptagningarna med ursprungsuppgifter. Denna eventuella diskrepans mellan förslagen bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen.” *Justitiekanslern* anförde

att man visserligen kan ställa sig frågan om de olägenheter som det nuvarande systemet för med sig när det gäller tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter motiverar en inskränkning av grundlagsskyddet på det sätt som stencilregeln medför men att fördelarna med en stencilregel av det slag som beredningen skissat på ändå är så betydande att en sådan reform bör införas inom ramen för den nuvarande ordningen.

I Yttrandefrihetskommitténs direktiv anges²¹, med hänvisning till Tullverkets remissyttrande, att förslaget om en stencilregel måste analyseras i förhållande till förslaget i SOU 2004:114 om ursprungsmärkning av importerade tekniska upptagningar. Det anges vidare att förslaget väcker frågor om hur det förhåller sig till de EG-rättsliga reglerna om fri rörlighet för varor. Här hänvisas till Kommerskollegiums remissvar på det tidigare förslaget i SOU 2004:114. Detta behandlas i avsnitt 4.6 nedan.

4.6 Yttrandefrihetskommitténs överväganden

När ursprungsuppgifter saknas på en teknisk upptagning är det ofta svårt att avgöra om YGL är tillämplig eller inte. Bedömningen av frågan om YGL är tillämplig kan då kräva omfattande bevisning och följderna kan bli att talan i ett yttrandefrihetsmål blir avvisad efter flera års processande, se t.ex. det i avsnitt 4.2 ovan refererade rättsfallet NJA 2002 s. 583. Det som är svårt att avgöra är, som har angetts i avsnitt 4.3, om och när utgivning av upptagningen har skett, dvs. när upptagningen har lämnats ut för spridning till allmänheten i Sverige.

Det handlar närmare bestämt om att avgöra för det första om upptagningen har spritts (eller avses spridas) genom offentlig uppspelning eller genom utlämnande av exemplar. Om upptagningen har spritts (eller avses spridas) genom utlämnande av exemplar är frågan i hur många exemplar detta har skett (eller avses ske), dvs. om spridning har skett (eller avses ske) till allmänheten. För det andra måste avgöras till vilken upplaga upptagningen hör, dvs. om den till innehåll och framställningstidpunkt skiljer sig från en annan upplaga, och när spridningen till allmänheten har skett, dvs. när preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i upptagningen startade. Under tid då det är oklart om grundlagsskydd gäller är det också

²¹ Dir. 2008:42 s. 13.

oklart om JK eller allmän åklagare är behörig att handlägga ärendet och exempelvis besluta om beslag eller inleda förundersökning.

Problemet med att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte i de fall då tekniska upptagningar saknar ursprungsuppgifter består i korthet i att det inte syns utanpå en teknisk upptagning i hur många exemplar den har spritts (eller avses spridas) eller om den har spelats upp (eller avses spelas upp) offentligt och att presumtionsregeln i 1 kap. 10 § andra stycket andra meningen YGL inte ger någon ledning för dessa fall eftersom ursprungsuppgifter saknas. När ursprungsuppgifter saknas finns det ofta inte heller någon uppgift till ledning för bedömningen av när utgivning har skett, dvs. när preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott började löpa.

Som har angetts i det föregående har JK i flera skrivelser till Justitiedepartementet påpekat problemen med tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter. Enligt uppgifter från JK har problem uppkommit även efter den senaste skrivelsen till Justitiedepartementet i ämnet i februari 2003. Med hänsyn till detta anser Yttrandefrihetskommittén att de problem som tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter orsakar är tillräckligt stora för att man nu på allvar ska överväga om de kan åtgärdas inom ramen för det gällande grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen angett vore ett enkelt sätt att bestämma YGL:s tillämplighet en regel som innebär att det direkt av själva den tekniska upptagningen framgår om grundlagsskydd föreligger eller ej. En stencilregel av den lydelse som beredningen har föreslagit skulle utgöra en sådan regel. Den skulle innebära att en teknisk upptagning som är försedd med en beteckning som utvisar att den är mångfaldigad eller avsedd för offentlig uppspelning och i anslutning därtill tydliga uppgifter om vem som har låtit framställa upptagningen samt om när, var och av vem denna har framställts, skulle falla in under grundlagsskyddet, medan en upptagning som saknar någon sådan uppgift skulle falla utanför skyddet.

En stencilregel skulle innebära att tekniska upptagningar inte som nu skulle få automatiskt grundlagsskydd. Även upptagningar som uppenbart är avsedda för spridning till allmänheten eller som har spritts till allmänheten, t.ex. en stor upplaga av en dvd-skiva som har framställts eller sålts, skulle falla utanför grundlagsskyddet enligt YGL om de av någon anledning, t.ex. av förbiseende, inte har försetts med ursprungsuppgifter. En stencilregel skulle alltså, som

beredningen har påpekat, innebära att grundlagsskyddet i viss mån inskränks. Samtidigt skulle det dock bli enkelt för den som vill ha grundlagsskydd att försäkra sig om sådant. Grundlagsskydd skulle ju uppkomma genom att man sätter ut de ursprungsuppgifter som krävs.

Om en stencilregel skulle införas skulle det innebära ett avsteg från det krav på långsiktighet och stabilitet i grundlagsskyddet som är en viktig beståndsdel i det konstitutionella systemet. Detta gäller emellertid i fråga om alla grundlagsändringar och kan inte få hindra sakligt motiverade och angelägna ändringar.

Om den närmare utformningen av den föreslagna stencilregeln kan följande sägas. Stencilregelns krav på beteckning som utvisar att upptagningen är mångfaldigad ska enligt Yttrandefrihetskommitténs mening inte tolkas så att det ska anges på upptagningen i hur många exemplar den har framställts. Det ska i stället vara tillräckligt med t.ex. ordet "mångfaldigad". Med en sådan tolkning uppkommer inte heller några problem med upptagningar som framställs genom print on demand-verksamhet. Om de exemplar som framställs genom sådan verksamhet förses med ordet "mångfaldigad" och de uppgifter som i övrigt krävs enligt stencilregeln skulle de falla in under YGL.

Med en sådan regel skulle tveksamhet dock kunna tänkas uppkomma om det någon gång på en upptagning skulle anges ursprungsuppgifter och en uppgift om att den har mångfaldigats i ett litet antal exemplar. Det kan t.ex. tänkas att det anges "framställd i tre exemplar" eller liknande. Det bör sannolikt även fortsättningsvis som utgångspunkt krävas att en upptagning framställs eller avses framställas i minst ett tiotal likadana exemplar (under en tid av högst omkring en månad) för att kravet på spridning ska anses uppfyllt när spridning sker eller avses ske genom utlämnande av exemplar (se avsnitt 4.2). Med hänsyn till detta kan enligt Yttrandefrihetskommitténs mening en uppgift om att en upptagning är "framställd i tre exemplar" inte anses utvisa att upptagningen är mångfaldigad enligt stencilregeln. En upptagning med en sådan uppgift bör alltså enligt kommitténs mening anses falla utanför YGL.

Det är också tänkbart att det någon gång kan uppkomma tveksamhet om huruvida uppgifterna är tillräckligt tydliga. Det får emellertid överlämnas åt rättstillämpningen att närmare bestämma vad som ska anses vara tillräckligt tydligt.

Yttrandefrihetskommittén delar Tryck- och yttrandefrihetsberedningens uppfattning att det inte kan anses vara ett alltför djärvt steg att följa TF:s förebild. Stencilregeln i TF är visserligen inte huvudregeln för skrifter i TF men den motiveras av skillnaden mellan skrifter som framställs i tryckpress och skrifter som framställs genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande. Som beredningen har anfört företer tekniska upptagningar större likheter med stenciler och liknande skrifter än med tryckta skrifter eftersom tekniska upptagningar och stenciler lika gärna kan användas för att kommunicera med några få som för att kommunicera med många, medan trycktekniken i princip enbart används för masskommunikation. Det är därför, som beredningen har anfört, naturligt att använda TF:s stencilregel som förebild i fråga om tekniska upptagningar, och det kan enligt Yttrandefrihetskommitténs mening ifrågasättas om man inte borde ha infört en stencilregel för tekniska upptagningar redan vid YGL:s tillkomst. Det största, och egentligen det enda beaktansvärda, problemet med att införa en stencilregel för tekniska upptagningar nu består enligt kommitténs mening just i att det innebär en ändring av förutsättningarna för grundlagsskydd för tekniska upptagningar med de övergångsproblem det för med sig (se nedan). Mot bakgrund av Yttrandefrihetskommitténs direktiv för nästa etapp av utredningsarbetet kan det också ifrågasättas om det finns anledning att nu ändra i förutsättningarna för grundlagsskydd för tekniska upptagningar. Kommittén ska ju under nästa etapp av arbetet överväga den stora frågan om man i längden över huvud taget bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten.

Som beredningen har anfört är en komplikation med en stencilregel för tekniska upptagningar jämfört med en sådan regel för skrifter att tekniska upptagningar kan spridas genom att spelas upp. Liksom beredningen anser Yttrandefrihetskommittén att detta motiverar att det i en stencilregel för tekniska upptagningar ställs krav på att upptagningen har försetts med en beteckning som utvisar att den är mångfaldigad eller avsedd för offentlig uppspelning.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har anfört att en stencilregel troligen skulle innebära att tekniska upptagningar som framställs utomlands och ges ut i Sverige men inte är avsedda huvudsakligen för Sverige skulle bli utan grundlagsskydd. Den som producerar upptagningar som inte är huvudsakligen avsedda för Sverige kan ju inte förväntas känna till grundlagsreglerna. Beredningen gör bedömningen att detta inte torde ha någon större negativ

inverkan på yttrandefriheten i Sverige eftersom det inte skulle hindra upptagningarna från att spridas här. Beredningen noterar att meddelar- och anskaffarfriheten och rätten till anonymitet i fråga om sådana upptagningar skulle bortfalla. Yttrandefrihetskommittén instämmer i beredningens bedömning i denna del men anser liksom beredningen att man mot dessa nackdelar ska väga det förhållandet att Sveriges möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd i fråga om tekniska upptagningar skulle öka med en stencilregel. Vidare torde meddelarskyddet i praktiken spela ganska liten roll i fråga om de upptagningar som det här gäller.

Som redan har framgått skulle en stencilregel bidra till att minska problemen med att avgöra till vilken upplaga en upptagning hör och problemen med att fastställa utgångspunkten för preskriptionstiden, eftersom uppgifter om när exemplaren har framställts skulle vara en förutsättning för grundlagsskydd. Som beredningen har anfört skulle en sådan regel vidare bidra till att regleringen i YGL blev mindre komplicerad, eftersom det skulle bli klarare vilka upptagningar som omfattas av grundlagsskydd. Specialregeln i 7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen YGL om utgångspunkten för preskriptionstiden för tekniska upptagningar utan ursprungs-uppgifter skulle också kunna avskaffas liksom reglerna om ursprungs-uppgifter i 3 kap. 13 § YGL.

Att reglerna om ursprungs-uppgifter i 3 kap. 13 § YGL kan avskaffas innebär att det inte föreligger någon sådan motsättning som *Tullverket* har befarat (se avsnitt 4.5) mellan en stencilregel för tekniska upptagningar och förslaget i SOU 2004:114 om skyldighet att förse tekniska upptagningar som har framställts utomlands och förts in till Sverige för att spridas här med ursprungs-uppgifter. En stencilregel kommer ju att gälla lika för alla tekniska upptagningar, oavsett om de framställs här eller utomlands. För alla tekniska upptagningar kommer då att gälla att de faller in under grundlagsskyddet endast om de har försetts med de angivna ursprungs-uppgifterna.

Det nu sagda torde också, såvitt Yttrandefrihetskommittén kan bedöma, innebära att det inte föreligger några problem med en stencilregel i förhållande till de EG-rättsliga reglerna om fri rörlighet för varor. En stencilregel kommer ju att gälla lika för alla tekniska upptagningar, oavsett om de framställs här eller utomlands. Svenska och utländska upptagningar kommer alltså att behandlas på samma sätt.

Yttrandefrihetskommittén delar också TYB:s uppfattning att om en stencilregel för tekniska upptagningar införs bör ett subsidiärt ansvar för spridaren inträda om en lämnad uppgift om vem som har låtit framställa upptagningen är oriktig och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd hemortsadress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången. Liksom beredningen anser kommittén att det av effektivitetshänsyn inte är möjligt att föreskriva att uppkomsten av grundlagsskydd enligt stencilregeln ska vara beroende av att de lämnade uppgifterna är riktiga. Även en oriktig uppgift om vem som har låtit framställa upptagningen kommer alltså att vara tillräcklig för grundlagsskydd. Om utgivare då inte har utsetts är det den som har låtit framställa upptagningen som bär ansvaret för ett eventuellt yttrandefrihetsbrott. Om den senare inte kan påträffas, t.ex. därför att uppgiften om honom är oriktig, finns det ingen som kan hållas ansvarig för ett yttrandefrihetsbrott om inte reglerna i ett sådant fall pekar ut spridaren. Liksom i dag bör spridaren också bära ansvaret om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa den tekniska upptagningen har hemvist utomlands. Till skillnad från vad som gäller i dag enligt 6 kap. 2 § fjärde stycket YGL kommer det vid oriktig uppgift inte att krävas att spridaren känner till oriktigheten för att ansvar för yttrandefrihetsbrott ska kunna inträda för honom. I likhet med beredningen anser Yttrandefrihetskommittén att detta inte kan anses vara alltför strängt mot spridaren. Det skiljer sig ju inte väsentligt från det ansvar som i dag åvilar spridaren enligt 6 kap. 2 § tredje stycket YGL för det fall upptagningen saknar den föreskrivna uppgiften om vem som har låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem denne är eller han saknar känd adress i Sverige och inte heller kan påträffas här under rättegången.

Yttrandefrihetskommittén anser inte heller att invändningen om att en stencilregel skulle göra en meddelares ställning osäker är särskilt tungt vägande. Ett påstående från en meddelare om att han trodde att grundlagsskydd förelåg bör ju, som beredningen har anfört, godtas om det inte framstår som obefogat (jfr Axberger, "Tryckfrihetens gränser" s. 312).

En betydligt starkare invändning mot en stencilregel för tekniska upptagningar har att göra med övergångsproblemen. Det kan framstå som att en stencilregel av det slag TYB har föreslagit skulle innebära att det i det helt övervägande antalet fall skulle framgå direkt av upptagningen om den föll in under YGL eller inte och att detta skulle i princip helt avskaffa de hittillsvarande problemen. En

stencilregel skulle emellertid inte innebära att gränsdragningsproblemen skulle upphöra. Anledningen till detta är följande.

Enligt nu gällande YGL ställs inte krav på ursprungsuppgifter för att tekniska upptagningar ska falla in under YGL, utan det krav som ställs är att upptagningen har utlämnats (eller avses utlämnas) för att spridas till allmänheten genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. En stencilregel kan inte få innebära att upptagningar som har lämnats ut för spridning innan stencilregeln trädde i kraft, och som alltså har uppnått grundlagsskydd enligt äldre regler, förlorar sitt grundlagsskydd om de inte har försetts med ursprungsuppgifter. Grundlagsskyddet, med dess ensamansvar, meddelarfrihet, särskilt korta preskriptionstid m.m., kan ju ha varit av avgörande betydelse för att de gavs ut. För upptagningar som har lämnats ut för spridning innan stencilregeln träder i kraft måste alltså de äldre reglerna gälla. Detta innebär att införande av en stencilregel inte medför att det direkt av upptagningen framgår om den faller in under YGL eller inte. En upptagning utan ursprungsuppgifter kan ju ha getts ut före stencilregelns införande och fått grundlagsskydd enligt de tidigare reglerna. Även efter en eventuell stencilregels ikraftträdande måste det alltså i fråga om en teknisk upptagning som saknar ursprungsuppgifter avgöras om den har lämnats ut för spridning till allmänheten och när detta i så fall skedde.

Problemet kommer också att kvarstå under en längre tid. Om en stencilregel införs är den sista tidpunkt då en teknisk upptagning utan ursprungsuppgifter kan lämnas ut för spridning och få grundlagsskydd enligt nu gällande YGL dagen innan stencilregeln träder i kraft. Ett år efter att stencilregeln har trätt i kraft har alltså preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i alla de äldre upptagningarna gått ut. Detta innebär emellertid inte att ingripande får ske mot sådana upptagningar utan tvärtom att ingripande *inte* får ske. Grundlagsskyddet enligt YGL gäller alltså och möjligheten att ingripa mot upptagningen har upphört. Det måste alltså fortfarande ett år efter att en eventuell stencilregel har trätt i kraft avgöras om en teknisk upptagning utan ursprungsuppgifter faller in under YGL i dess tidigare lydelse eller om stencilregeln med dess krav på ursprungsuppgifter är tillämplig. Det måste alltså avgöras om spridning till allmänheten har skett och när detta i så fall skedde. Läget kommer troligen att vara detsamma under flera år efter en eventuell stencilregels ikraftträdande eftersom det finns många tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter i cirkulation. Problemen

kommer alltså att kvarstå under flera år även om en stencilregel införs. Detta talar emot att en sådan regel införs.

Av genomgången ovan framgår att det är möjligt att införa en stencilregel för tekniska upptagningar med den lydelse som har föreslagits av beredningen. Det framgår emellertid också att effektiviteten hos en sådan regel, liksom varje annan regel som ändrar förutsättningarna för grundlagsskydd för tekniska upptagningar, blir allvarligt nedsatt på grund av att äldre regler alljämt måste gälla för upptagningar som har lämnats ut för spridning innan den nya regeln trädde i kraft. Detta problem kommer visserligen att minska med tiden men det kommer troligen att vara under flera år.

Med hänsyn till det anförda, och till att kommittén i en andra etapp av utredningsarbetet har att pröva om grundlagens tillämpningsområde ska regleras på annat sätt, anser Yttrandefrihetskommittén att det inte finns tillräckliga skäl för att nu införa en stencilregel.

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

Yttrandefrihetskommitténs bedömning: Gemensamt för alla fall av digital bio är att biografvisningen sker genom att filmen spelas upp ur en databas. Digital bio omfattas inte av nu gällande grundlagsskydd oavsett hur filmen distribueras till biografen och oavsett om uppspelningen ur databasen startas av biografen eller av filmdistributören. Detsamma gäller för annan offentlig uppspelning ur en databas, t.ex. offentlig uppspelning av musik.

Om digital bio förs in under YGL:s tillämpningsområde gäller förbudet mot censur och hindrande åtgärder för sådan bio om inte undantaget från censurförbudet i 1 kap. 3 § andra stycket YGL utvidgas.

Yttrandefrihetskommitténs förslag: I 1 kap. 9 § första stycket YGL införs en ny punkt 3 som ger grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en sådan databas som avses i regeln. Sådana massmedieföretag som anges i 1 kap. 9 § första stycket får automatiskt grundlagsskydd för sådan verksamhet. Andra aktörer får grundlagsskydd genom utgivningsbevis enligt andra stycket i samma paragraf.

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

5.1 Uppdraget m.m.

Med digital bio, eller e-bio, menas att den film som ska visas distribueras till biografen via bredband, satellit eller på en minihårddisk i stället för på traditionella rullar av celluloidfilm och att biografvisningen sker genom att filmen spelas upp från en server hos biografen eller filmbolaget och visas via projektor. Det är alltså fråga om en offentlig uppspelning ur en databas. Sådan uppspelning kan även avse annat innehåll än rörliga bilder, t.ex. musik. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen kom i debattbetänkandet ”Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?”, SOU 2006:96, till slutsatsen att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas inte faller in under yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområde. Beredningen och flera av remissinstanserna ansåg att det är sannolikt att digital biografvisning inom en relativt snar framtid kommer att bli det dominerande sättet för filmvisning. I beredningens tilläggsdirektiv 2008:42 (s. 11) anger regeringen att den anser det angeläget att yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ändras så att även tillhållande av information genom offentlig uppspelning ur en databas omfattas av grundlagsskydd och uppdrar åt beredningen att lämna förslag på en sådan ändring.

Utvecklingen av digital bio innebär att grundlagsskyddet enligt YGL för film som visas offentligt försvinner i motsvarande mån. I beredningens ovan nämnda tilläggsdirektiv anger regeringen som sin uppfattning (s. 12) att om YGL ändras så att digital bio omfattas av grundlagsskyddet – innefattande bl.a. censurförbud – bör sådan filmvisning kunna förhandsgranskas på samma sätt som annan film som visas offentligt. Regeringen anger att beredningen ska – tillsammans med förslag som innebär att digital bio omfattas av grundlagsskydd – lämna förslag till de ändringar i YGL som behövs för att även digital bio ska kunna förhandsgranskas.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har som framgått ombildats till en parlamentarisk kommitté, Yttrandefrihetskommittén. När det i det följande anges att Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har lämnats ett visst uppdrag åvilar detta alltså numera kommittén. Omvänt gäller att när det anförs att Yttrandefrihetskommittén har ett visst uppdrag kan detta framgå av ett direktiv som ursprungligen avsåg beredningens arbete. När det hänvisas till debattbetänkandet är det del 1 av beredningens ovan nämnda debattbetänkande ”Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?”, SOU 2006:96, som avses.

I det följande behandlas först, i avsnitt 5.2, utvecklingen i praktiken beträffande digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas. Frågan hur digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas närmare förhåller sig till YGL behandlas i avsnitt 5.3. Där redovisas inledningsvis innebörden av de relevanta reglerna i YGL och därefter följer Yttrandefrihetskommitténs bedömning. I avsnitt 5.4 lämnas förslag till grundlagsskydd för digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas samt förslag till de övriga grundlags- eller lagändringar som ett sådant nytt grundlagsskydd kräver. I det avslutande avsnittet 5.5 behandlas frågan om undantag från censurförbudet för digital bio.

5.2 Utvecklingen beträffande digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas

Som framgått ovan menas här med digital bio (eller e-bio) att den film som ska visas distribueras till biografen via bredband, satellit eller på en enkel minihårddisk i stället för på traditionella rullar av celluloidfilm och att filmen laddas ner i en server (databas) och visas genom uppspelning ur denna. En sådan minihårddisk som är aktuell här väger endast några hekto medan en traditionell celluloidfilmrulle väger omkring 25 kilo och kostar i genomsnitt 20 000 kr per rulle att tillverka. Kopieframställnings- och distributionskostnaderna för digital bio är upp till 90 procent lägre än för traditionell bio. En digital kopia kostar mellan 1 500 och 8 000 kr. Eftersom tillverkningskostnaden är så hög för celluloidfilmskopior framställs ett begränsat antal kopior av varje film. Filmen kan därför visas samtidigt på enbart ett fåtal orter och det dröjer innan den når mindre orter. Bildkvaliteten har då också ofta försämrats av slitage. Digital bio möjliggör visning av samma film samtidigt i hela landet och löser även problemet med dålig bildkvalitet. En annan fördel är att svensk textning inte behöver brännas in i filmen som på celluloidfilm. Textningen kan därför lätt göras om för andra språk, för svenska för hörselskadade eller tas bort helt. Filmen kan också förses med tolkning för synskadade.

Riksdagen beslutade den 10 mars 2005¹ att tillkännage att regeringen bör överväga att föreslå åtgärder som kan stödja och underlätta en teknikneutral utbyggnad av e-bio i landet. Med anledning

¹ Bet. 2004/05:KrU4, rskr. 2004/05:172.

av tillkännagivandet fick Svenska Filminstitutet i regleringsbrevet för år 2006 i uppdrag att på ett aktivt sätt stödja den digitala biografutvecklingen och redovisa en plan för hur utvecklingen kan stödjas och främjas i hela landet. Uppdraget redovisades den 15 augusti 2006 genom "Rapport och förslag till utvecklingsplan för digital bio".

Av rapporten framgick att Folkets Hus och Parker sedan ett par år drev projektet Digitala Hus, med några av Europas första digitala biografer. Digitala Hus hade från starten i augusti 2002 till och med juni 2006 haft ett drygt 60-tal digitala filmpremiärer, vilket gjorde Sverige till ett av de världsledande länderna vad gäller digitala premiärer vid denna tid. Digitala Hus har också genomfört visningar av annat innehåll, t.ex. direktsända konserter och idrottsevenemang som fotbolls-EM 2004 och fotbolls-VM 2006. Av landets 958 biografsalonger var i augusti 2006 73 digitala. Av dessa drevs 41 inom Folkets Hus och Parker-sfären, 11 av Riksföreningen Folkets bio, 2 av Våra Gårdar, 1 av Bygdegårdarna och 18 privat.

Svenska Filminstitutet har i uppdrag att följa och redovisa den digitala biografutvecklingen i landet. Institutet lämnade den 1 mars 2007 rapporten "Digital bio". Filminstitutets resultatredovisning 2007, daterad den 28 februari 2008, innehåller en redovisning av den digitala biografutvecklingen under år 2007. Filminstitutets nästa rapportering angående digital bio är planerad till början av år 2009.² Här kan även nämnas att Filmutredningen som tillsattes i juni 2008³, har till uppgift att göra en framtidsinriktad analys av utvecklingen på filmområdet. Till det som ska belysas hör teknikutvecklingen och utredaren ska bl.a. pröva hur en kostnads-effektiv och långsiktig utveckling av digital bio i hela landet kan främjas. Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2009.

I resultatredovisningen för år 2007 anger Svenska Filminstitutet att situationen på det digitala biografområdet i Sverige generellt sett har präglats av stagnation under år 2007 och att orsaken till detta främst är bristen på digitala filmkopior.⁴ Under år 2007 sjönk antalet digitala biografer något jämfört med år 2006. Under år 2007 fanns det enligt Filminstitutet i landet 54 biografer och 61 salonger som kunde visa film digitalt i någon form. Inga större förändringar avseende ägarbilden inträffade. Den övervägande delen biografer i

² Ramon Reissmüller, Svenska Filminstitutet.

³ Ku 2008:03, dir. 2008:88.

⁴ Resultatredovisning 2007 s. 17.

Sverige som visar film digitalt hyr sin utrustning från det belgiska företaget XDC.

Folkets bio, som i Filminstitutets rapport och resultatredovisning tas upp som en digital bioägare eller -organisation, har ingen server utan spelar vid biografvisningen upp filmerna från dvd-skivor eller dv-cam-band i en speciell uppspelningsmaskin. Filmerna laddas alltså inte ned i och spelas upp ur en server.⁵ Detta innebär att Folkets bios biografvisningar inte är digital bio enligt Yttrandefrihetskommitténs eller dess direktivs⁶ definition av begreppet, se närmare i avsnitt 5.3.2.

Förutom de 54 biografer som visade digital film under år 2007 fanns det 16 biografer som enbart använde den digitala utrustningen till att visa annat innehåll än film, t.ex. opera, konserter, författarföreläsningar, sport och teater. Genombrottet under året hos allmänheten och i media för digital bio var enligt Svenska Filminstitutet inte för biograffilm utan för visningen av direktsända operaföreställningar i HD-format från Metropolitan i New York. Folkets Hus och Parker arrangerade visning av några föreställningar redan år 2006 men under år 2007 började föreställningarna dra en stor publik. Det har också förekommit direktsändningar av teaterföreställningar från Dramaten i Stockholm. I vad mån sådana sändningar kan utgöra digital bio i den mening som Yttrandefrihetskommittén (och dess direktiv) lägger i begreppet behandlas i avsnitt 5.3.2.

I rapporten Digital bio av den 1 mars 2007 gör Filminstitutet bedömningen att så gott som all produktion, distribution och visning av film sannolikt kommer att vara digital inom en femårsperiod. Ett avgörande genombrott för digital bio inträffade i slutet av år 2006 då en internationell standard för digital bio antogs. Enligt Filminstitutet har starten därmed gått för en omfattande digitalisering av biografer.

Leveransen av filmer till de digitala biograferna i Sverige (utom till Folkets bios biografer) sker nu på så sätt att filmen finns på en minihårddisk som lämnas till biografen.⁷ Hårddisken innehåller filmens ljud, bild och text. Biografen laddar ned hårddiskens innehåll i sin server och biografföreställningen sker sedan genom att filmen spelas upp från servern och visas via projektor. I framtiden

⁵ Svenska Filminstitutets Resultatredovisning 2007 s. 18, Ramon Reissmüller, Svenska Filminstitutet.

⁶ Dir. 2008:42 s. 10.

⁷ Svenska Filminstitutet, "Digital bio", Rapport 1 mars 2007 s. 9, Ramon Reissmüller, Svenska Filminstitutet.

kommer leveransen av filmer till biograflokalen troligen att ske genom elektronisk överföring via bredband eller satellit.⁸ Den databas som innehåller filmen kan då också finnas i utlandet.

Som framgått i avsnitt 5.1 kan det förekomma även annan offentlig uppspelning ur en databas än uppspelning av film vid biografövisning. Det kan t.ex. vara fråga om uppspelning av musik ur en databas vid en danstillställning ("e-disco") och uppspelning av musik eller text ur en databas vid en offentlig sammankomst.

5.3 Närmare om hur digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas förhåller sig till YGL

Som har angetts i avsnitt 5.1 kom Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i debattbetänkandet till slutsatsen att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas faller utanför YGL:s tillämpningsområde.⁹ Endast en remissinstans ansåg att digital bio kan anses falla in under YGL. Yttrandefrihetskommittén delar uppfattningen att digital bio faller utanför YGL:s tillämpningsområde. I avsnitt 5.3.1 redogörs för de regler i YGL som är relevanta vid bedömningen av om digital bio faller in under grundlagens tillämpningsområde eller inte. Därefter redovisas i avsnitt 5.3.2 Yttrandefrihetskommitténs bedömning. Denna överensstämmer i allt väsentligt med Tryck- och yttrandefrihetsberedningens. I avsnitt 5.3.2 redovisas och kommenteras också de i detta sammanhang relevanta remissyttrandena över debattbetänkandet.

5.3.1 De relevanta reglerna i YGL

Som har framgått i kapitel 1 är grundlagsskyddet för yttrandefriheten enligt YGL inte knutet till ett yttrandes innehåll utan till användningen av vissa medier. Frågan om ett yttrande omfattas av YGL avgörs alltså som huvudprincip inte av yttrandets innehåll utan av på vilket sätt det har publicerats. De medier YGL omfattar är ljudradio, television och "vissa liknande överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor", dvs. vissa databaser, samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra s.k. tekniska upptagningar. De

⁸ Björn Kjellander, projektledare för digital bio i Spånga, jfr Svenska Filminstitutet, "Digital bio", Rapport 1 mars 2007 s. 9.

⁹ SOU 2006:96 s. 147 f.

paragrafer som närmare anger vilka krav som ställs på de använda medierna för att de ska falla in under grundlagsskyddet är huvudregeln om radioprogram (1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL), regeln om webbsändningar (1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL), databasregeln (1 kap. 9 § YGL) och regeln om tekniska upptagningar (1 kap. 10 § YGL). Förutom de tekniska krav som ställs på medierna i dessa regler ställs också krav på spridning till allmänheten av yttrandet för att grundlagsskydd ska föreligga. Spridningskravet motiveras av den helt grundläggande förutsättningen att syftet med YGL (liksom med tryckfrihetsförordningen, TF) inte är att skydda privat kommunikation mellan några få personer utan att skydda friheten att sprida meddelanden till allmänheten, dvs. friheten att yttra sig i massmedier (jfr prop. 1990/91:64 s. 112 och Axberger, ”Tryckfrihetens gränser”, 1984, s. 21 f.). Till följd av detta faller t.ex. telefoni utanför YGL:s tillämpningsområde. (Databasregeln och webbsändningsregeln behandlas också i kap. 3 ovan.)

I *huvudregeln om radioprogram* (1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL) anges att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I 1 kap. 1 § tredje stycket YGL anges att vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Av denna regel följer alltså att med radioprogram i huvudregeln om radioprogram avses sändningar med hjälp av elektromagnetiska vågor. Med kravet att sändningen ska vara riktad till allmänheten avses att den ska vara riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar och att den måste startas av avsändaren, dvs. den som tillhandahåller allmänheten innehållet (prop. 2001/02:74 s. 30 f. och SOU 2001:28 s. 195 f.). Kravet att sändningen ska vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel innebär att t.ex. användning av högtalaranläggningar eller TV-monitorer på idrottsarenor och estrader faller utanför huvudregelns tillämpningsområde (prop. 1990/91:64 s. 109 f. och prop. 1986/87:151 s. 164 f.).

Traditionella radio- och TV-sändningar genom etern eller genom tråd faller in under huvudregeln om radioprogram, liksom utskick av e-post som sker till en tillräckligt stor och öppen krets av mottagare.

I 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL finns en särskild regel om tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas, s.k. *webbsändningar*. Regeln lyder ”Med sådana sändningar av radioprogram avses även tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas.”. Meningen lades till i 1 kap. 6 § första stycket YGL genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2003. Syftet med tillägget var att klargöra att två slag av webbsändningar omfattas av regeln, nämligen direktsändningar via Internet och uppspelningar via Internet av inspelningar som startar på tider som sändaren bestämmer. Sådana webbsändningar omfattas av regeln under förutsättning att det är allmänheten som kan ta del av sändningarna respektive uppspelningarna och att de är avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (prop. 2001/02:74 s. 97 och 41). Med databas avses enligt 1 kap. 1 § femte stycket YGL en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

I den s.k. *databasregeln* (1 kap. 9 § YGL) finns regler om grundlagsskydd för viss databasverksamhet. Regeln ger grundlagsskydd för tillhandahållande till allmänheten av information ur en databas på tre sätt, dels direkt genom överföring på mottagarens egen begäran ur databasen, dels indirekt genom framställning ur databasen på mottagarens begäran av en teknisk upptagning, skrift eller bild (print on demand) och dels genom att avsändaren sänder information ur databasen till mottagaren enligt överenskommelser i förväg (push-teknik). Detta gäller under förutsättning att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten. De i regeln särskilt angivna massmedieföretagen får automatiskt grundlagsskydd för sådan verksamhet medan andra aktörer får grundlagsskydd om de ansöker om utgivningsbevis och överföringarna utgår från Sverige, behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget samt verksamheten har ett namn som inte lätt kan förväxlas med en annan databasverksamhet som har grundlagsskydd. Anledningen till att det krävs utgivningsbevis för att andra än massmedieföretag ska få grundlagsskydd är att man har ansett det olämpligt att belasta andra än dem som vill ha skyddet med de därtill hörande förpliktelserna att dokumentera innehållet, utse utgivare m.m.

Regeln har följande lydelse i de här relevanta delarna:

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt 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, eller

2. annars, enligt överenskommelser i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt 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 skall 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 finns risk för att det lätt kan förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf.

Första delen av punkten 1 till och med "... direkt genom överföring" avser överföring på mottagarens egen begäran av information ur databasen, dvs. traditionell databasverksamhet. Det följande leddet "... indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, skrift eller bild" avser print on demand-verksamhet. För sådan verksamhet omfattar grundlagsskyddet enbart databasen och framställningsprocessen, inte den tekniska upptagning, skrift eller bild som blir resultatet av framställningen. Anledningen till detta är att upptagningen, skriften eller bilden i de fall som här avses endast framställs i enstaka exemplar och inte är avsedd för spridning till allmänheten. (Framställs en upplaga som är avsedd för spridning till allmänheten, dvs. utgivning, blir den att betrakta som en sådan skrift eller teknisk upptagning som omfattas av grundlagsskydd för sådana medier.) Punkten 2 avser push-teknik och ger grundlagsskydd för det fallet att avsändaren startar sändningen och sänder information ur databasen till mottagaren enligt överenskommelser i förväg mellan dem angående innehållet och sändningstidpunkten. Det kan t.ex. vara fråga om dagliga utskick av nyheter inom ett visst område.

De tekniska krav som ställs i paragrafen, och som är gemensamma för alla de fall som omfattas av den, är att det ska vara fråga om elektromagnetiska vågor och en databas, dvs. en samling av information lagrad för automatiserad behandling som är inrättad så att endast den som driver verksamheten kan ändra i dess innehåll. Till detta kommer tekniska krav som rör vem som startar överföringen ur databasen. Överföringen enligt punkten 1 sker "på särskild

begäran” medan den enligt punkten 2 sker ”enligt överenskommelser i förväg”. Med uttrycket ”på särskild begäran” avses att överföringen av informationen startas av mottagaren själv eller, i print on demand-fallet, direkt på hans begäran, medan uttrycket ”enligt överenskommelser i förväg” ska täcka det fallet att avsändaren startar överföringen vid en tidpunkt och med ett innehåll som han tidigare har avtalat med mottagaren, dvs. push-teknik.

Vid YGL:s tillkomst delades överföringar med hjälp av elektromagnetiska vågor in i två fall, dels sådana där överföringen startas av avsändaren (dvs. den som tillhandahåller allmänheten innehållet), dels sådana där överföringen startas av mottagaren. Det förstnämnda fallet utgjordes av traditionella radio- och TV-sändningar och reglerades i huvudregeln om radioprogram. Det sistnämnda fallet utgjordes av traditionella databaser och reglerades i databasregeln. Senare har webbsändningsregeln tillkommit som ett tillägg till huvudregeln om radioprogram och bestämmelserna om push-teknik och print on demand har lagts till i databasregeln.

Skiljelinjen mellan de båda huvudfallen av överföringar går nu mellan huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL och bestämmelsen om traditionell databasverksamhet i 1 kap. 9 § först stycket 1 till och med ”direkt genom överföring”. Vid överföringar som faller under huvudregeln är det avsändaren (dvs. den som tillhandahåller allmänheten innehållet) som startar överföringen av innehållet till mottagaren medan det vid överföringar i det traditionella databasfallet är mottagaren som startar överföringen. Webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen kan anses utgöra ett undantag från denna uppdelning. Anledningen till detta är att regeln jämställer överföring av direktsända och inspelade program via Internet med traditionella radio- och TV-sändningar enligt huvudregeln trots att överföring via Internet inte sker till alla på nätet utan endast till den som själv startar överföringen till sig, medan det i fråga om sändningar enligt huvudregeln är avsändaren som startar överföringen till mottagaren. Även reglerna om push-teknik och print on demand-verksamhet i databasregeln kan anses strida mot den grundläggande uppdelningen eftersom de handlar om överföringar som startas av avsändaren medan databasregeln i övrigt handlar om överföringar som startas av mottagaren.

Regeln om *tekniska upptagningar* (1 kap. 10 § YGL) handlar om fysiska databärare, dvs. föremål som innehåller information och används för att överföra denna mellan människor genom förflytt-

ning av föremålet. I regeln anges att grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna och att en teknisk upptagning anses utgiven då den har utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. I paragrafens andra stycke finns en presumptionsregel som anger att huruvida grundlagen är tillämplig eller inte prövas i det enskilda fallet på grundval av vad som kan antas om spridningen och att om inte annat framgår av omständigheterna ska grundlagen anses tillämplig på en upptagning som har försetts med vissa ursprungsuppgifter. I 1 kap. 1 § fjärde stycket YGL anges att 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. Även upptagningar med blandat innehåll avses (prop. 1997/98:43 s. 107). Definitionen av tekniska upptagningar innebär att begreppet omfattar alla fysiska databärare som kräver ett tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfattas.

5.3.2 Bedömning

Till en början kan noteras att *Statens biografbyrå* i sitt remissyttrande över debattbetänkandet anger att Tryck- och yttrandefrihetsberedningen i sina resonemang utgår från att e-bio, eller digital bio, visas genom uppspelning ur en server men att det inte är ovanligt att den digitala visningen sker direkt från en skiva, ett band eller en minihårddisk utan föregående nedladdning. Enligt biografbyrån torde detta innebära att något generellt ställningstagande rörande e-bio svårligen låter sig göras. Som har framgått i avsnitt 5.1 avses emellertid här, liksom i debattbetänkandet och i Yttrandefrihetskommitténs direktiv¹⁰, med digital bio endast det fallet att filmen distribueras till biografen via bredband, satellit eller på en minihårddisk och visas genom att spelas upp från en server hos biografen eller filmbolaget. Det som avses med digital bio är alltså en offentlig uppspelning ur en databas. Om filmen visas genom uppspelning från en skiva, ett band eller en annan teknisk upptagning finns det inte något problem vad gäller grundlagsskyddet eftersom en sådan uppspelning faller in under 1 kap. 10 § YGL och således omfattas av grundlagen. Folkets bios ”digitala bio” är ordnad på detta sätt. En annan sak är att det kan vara tvek-

¹⁰ Dir. 2008:42 s. 10.

samt om en sådan skiva, ett band eller liknande omfattas av den granskningsplikt för filmer och videogram som ska visas offentligt som gäller enligt 1 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Denna fråga faller dock utanför Yttrandefrihetskommitténs uppdrag (se närmare i avsnitt 5.5).

Eftersom det som här diskuteras endast är offentlig uppspelning ur en databas kan förevisning i biografialonger av annat innehåll än film, t.ex. opera, teater och sportevenemang, omfattas av resonemanget här endast om innehållet laddas ner i en server hos biografen eller den som tillhandahåller innehållet och spelas upp ur denna vid förevisningen. Om biografvisningen består i att ett direktsänt TV-program visas på en storbildsskärm är huvudregeln om radioprogram tillämplig på överföringen till biografen.

Kommittén gör följande bedömning av hur digital bio, i den mening som avses här och i kommitténs direktiv, och annan offentlig uppspelning ur en databas förhåller sig till YGL.

Digital bio kan som framgått vara ordnad på olika sätt. Det som är gemensamt för de olika fallen är att biografvisningen sker genom att filmen spelas upp ur en databas, inte genom uppspelning av en filmrulle eller någon annan teknisk upptagning. Den databas som uppspelningen sker från kan finnas hos biografen eller filmdistributören.

När verksamheten är ordnad så att filmen levereras på ett slags datorkassett eller minihårddisk till biografen, laddas ned till biografens server och visas genom att innehållet i servern spelas upp för biopubliken är frågan först om detta faller in under 1 kap. 10 § YGL om tekniska upptagningar.

Datorkassetten eller minihårddisken innehåller filmen som kan uppfattas endast med ett tekniskt hjälpmedel bestående i en dator eller server med skärm eller projektor. Kassetten eller hårddisken utgör därför en teknisk upptagning. Detta står i överensstämmelse med bedömningen att datordisketter är att bedöma som tekniska upptagningar (prop. 1997/98:43 s. 155).

För att YGL ska vara tillämplig på tekniska upptagningar krävs enligt 1 kap. 10 § samma grundlag att de är utgivna. En teknisk upptagning anses enligt paragrafen utgiven då den har utlämnats för att spridas till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt. Avsikten med tillhandahållandet av kassetten till biografen är visserligen att allmänheten ska få ta del av innehållet på kassetten genom en biografföreställning. Detta sker emellertid inte genom uppspelning av själva kassetten utan

genom uppspelning av innehållet i biografens server vilket först har laddats ned från kassetten. Detta är en skillnad mot det traditionella fallet av biografföreställning, där varje visning av filmen sker genom att filmrullen spelas upp. Eftersom innehållet i kassetten sålunda inte sprids genom att själva kassetten spelas upp för allmänheten (eller genom att den säljs eller hyrs ut till allmänheten) kan kassetten inte anses utgiven. Den omfattas därför inte av grundlagsskydd enligt 1 kap. 10 § YGL.

Det kan uppfattas som underligt att det traditionella filmvisningsfallet med uppspelning av filmrullar faller in under 1 kap. 10 § YGL medan det digitala fallet med uppspelning av kassetten innehåll ur en server faller utanför. Detta är emellertid en effekt av att grundlagsskyddet enligt YGL inte är knutet till innehållet utan till användningen av vissa medier (jfr SOU 2004:114 s. 299 f., SOU 2006:96 del 1 s. 179 f.).

Svenska Filminstitutet har i sitt remissyttrande över debattbetänkandet som sin uppfattning angett att filmverk som visas på digitala biografers ska anses vara utgivna tekniska upptagningar som faller in under YGL även om det blir fråga om en mellanlagring på en lokal hårddisk eller server. Detta synsätt torde utgå från att grundlagsskyddet ska vara knutet till filmverket, dvs. till det innehåll som offentliggörs och inte till sättet för offentliggörandet. Ett sådant synsätt strider emellertid mot uppbyggnaden av det nu gällande systemet i YGL, som ju knyter grundlagsskyddet till användningen av vissa medier, och är enligt Yttrandefrihetskommitténs mening inte möjligt inom ramen för detta.

Nästa fråga är då om biografvisningen av uppspelningen ur biografens server omfattas av någon av reglerna om radioprogram eller databaser i YGL.

Eftersom överföringen av filmen till mottagarna, dvs. biopubliken, inte startas av mottagarna är varken regeln om det traditionella databasfallet i 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL eller regeln om webbsändningar i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL tillämplig. Inte heller regeln om pushteknik i 1 kap. 9 första stycket 2 YGL är tillämplig eftersom det beträffande digital bio inte är fråga om en sådan överföring av information ur en databas till mottagaren som avses i denna regel. Biopubliken kan ju endast ta del av informationen genom att titta på bioduken. Publiken får inte en sådan överföring till sig som förutsätts i push-teknikregeln och som innebär att mottagaren kan förfoga över informationen. Det kan inte heller anses ha träffats en sådan överenskommelse i

förväg med digitalbio-publiken, dvs. allmänheten, om sändning till denna vid viss tid av visst innehåll ur en databas som avses i regeln om push-teknik. Print on demand-fallet föreligger inte heller. Det är alltså inte någon regel i 1 kap. 9 § YGL som är tillämplig.

Frågan blir då om filmvisningen kan anses falla in under huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket första meningen YGL. Överföringen av filmen från servern till bioduken är avsedd för biopubliken, som är en öppen och inte alltför liten krets. Den får därför anses vara riktad till allmänheten. Däremot är överföringen inte avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel eftersom mottagarna själva inte behöver begagna något tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfatta vad som sänds. Situationen är jämförbar med t.ex. användning av storbildsmonitorer vid ett scenframträdande och användning av högtalaranläggningar på estrader och idrottsarenor. Som har framgått i avsnitt 5.3.1 anges det i förarbetena till YGL att de nu nämnda teknikerna faller utanför huvudregeln om radioprogram på grund av att mottagarna inte själva behöver begagna något tekniskt hjälpmedel för att kunna uppfatta vad som sänds (prop. 1990/91:64 s. 109 f. och prop. 1986/87:151 s. 164 f.).

Digital bio som är ordnad så att filmen levereras på kassett eller minihårddisk till biografen, laddas ned till biografens server och visas genom att innehållet i servern spelas upp för biopubliken faller alltså inte in under YGL.

Som har framgått i avsnitt 5.2 är det troligt att digital bio i framtiden är ordnad så att filmen distribueras via bredband eller satellit. Om filmen då först laddas ned till en server hos biografen och biografföreställningen sedan sker genom att innehållet i servern spelas upp blir bedömningen densamma som i det ovan behandlade fallet då innehållet laddas ned till biografens server från en kassett och serverns innehåll sedan spelas upp vid föreställningen. Grundlagsskydd föreligger alltså inte.

Man kan också tänka sig att verksamheten i framtiden ordnas så att det som visas på filmduken inte spelas upp från biografens server utan från en databas hos filmdistributören. Om det då är biografen som startar överföringen till sig är frågan om regeln om det vanliga databasfallet i 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL eller regeln om webbsändningar i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL är tillämplig. Eftersom databasen inte tillhandahålls allmänheten utan endast biografen kan regeln om det vanliga databasfallet inte anses tillämplig. Inte heller regeln om webbsänd-

ningar kan då anses tillämplig eftersom en förutsättning för den regelns tillämplighet är att det är allmänheten som kan ta del av sändningarna och att de tas emot (av mottagarna, jfr ovan) med tekniska hjälpmedel (prop. 2001/02:74 s. 97).

Om det i ett sådant fall i stället är filmdistributören som startar överföringen är frågan om huvudregeln om radioprogram eller regeln om push teknik i databasregeln är tillämplig. Regeln om push teknik är inte tillämplig eftersom det, som har angetts ovan, beträffande digital bio inte är fråga om en sådan överföring av information ur en databas som avses i denna regel. Det kan inte heller anses ha träffats en sådan överenskommelse i förväg med digitalbio-publiken, dvs. allmänheten, om sändning till denna vid viss tid av visst innehåll ur en databas som avses i regeln om push teknik. Som har angetts ovan tas inte sändningen emot av mottagarna, dvs. biopubliken, med tekniska hjälpmedel. Huvudregeln om radioprogram är därför inte heller tillämplig.

Det står alltså klart att inte heller digital bio som distribueras till biografen via bredband eller satellit omfattas av YGL.

Sammanfattningsvis kan då följande sägas om digital bio. Gemensamt för alla fall av digital bio är att biografvisningen sker genom att filmen spelas upp ur en databas och att biopubliken utgör allmänheten. Det är alltså i alla fallen fråga om ett slags offentlig uppspelning ur en databas, dvs. något som kan ses som en motsvarighet till det i 1 kap. 10 § första stycket YGL nämnda spridningssättet uppspelning av en teknisk upptagning (se närmare i avsnitt 5.4). Uppspelningen startas antingen av biografen eller av filmdistributören. Tillämpning av databasregeln för vanliga databaser och av webbsändningsregeln är utesluten på grund av att överföringen (från biografens eller filmdistributörens server) inte startas av mottagarna, dvs. biopubliken. Det är inte heller fråga om push teknik eftersom det beträffande digital bio inte är fråga om en sådan överföring av information ur en databas till mottagaren som avses i denna regel. Biopubliken kan ju endast ta del av informationen genom att titta på biodeken. Publiken får inte en sådan överföring till sig som förutsätts i push-teknikregeln och som innebär att mottagaren kan förfoga över informationen. Det kan inte heller anses ha träffats en sådan överenskommelse i förväg med digitalbio-publiken, dvs. allmänheten, om sändning till denna vid viss tid av visst innehåll ur en databas som avses i regeln om push teknik. Print on demandfallet föreligger inte heller. Tillämpning av huvudregeln om radioprogram är också utesluten eftersom sänd-

ningen inte är avsedd att tas emot av publiken med tekniska hjälpmedel. Slutsatsen angående digital bio blir alltså att den inte omfattas av nu gällande grundlagsskydd oavsett hur filmen distribueras till biografen och oavsett om uppspelningen ur databasen startas av biografen eller av filmdistributören.

Vad som ovan har sagts om digital bio gäller på motsvarande sätt även för offentlig uppspelning ur en databas av annat innehåll än film, t.ex. offentlig uppspelning av musik ur en databas, s.k. e-disco. Det saknar betydelse huruvida det innehåll som spelas upp ur databasen har laddats ned genom fildelning eller på annat sätt. Det är härvid att märka att upphovsrättsliga aspekter på ett sådant förfarande regleras i upphovsrättslagen (se 1 kap. 12 § YGL).

5.4 Förslag till grundlagsskydd för digital bio m.m.

I det följande lämnas ett förslag till ändring av 1 kap. 9 § YGL som innebär att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas förs in under grundlagsskyddet. I den del som rör utformningen av 1 kap. 9 § YGL överensstämmer Yttrandefrihetskommitténs förslag med det som har redovisats i Tryck- och yttrandefrihetsberedningens debattbetänkande.¹¹

Yttrandefrihetskommittén lämnar också förslag till de ytterligare grundlags- och lagändringar som utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde ger anledning till. De i detta sammanhang relevanta remissyttrandena redovisas och kommenteras.

5.4.1 Ett tillägg i databasregeln

Som har konstaterats i det föregående är det gemensamma för alla fall av digital bio att innehållet spelas upp ur en databas och att publiken utgör allmänheten. Grundlagsskydd för offentlig uppspelning kan därför åstadkommas genom en regel som avser en databas som tillhandahålls allmänheten genom offentlig uppspelning. En sådan regel skulle, som anfördes i debattbetänkandet, kunna införas som en ny tredje punkt i 1 kap. 9 § första stycket YGL. Regeln skulle då ge automatiskt grundlagsskydd åt alla sådana massmedieföretag som anges där som genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i

¹¹ SOU 2006:96 del 1 s. 196 f. och 327 f.

första punkten. Andra aktörer skulle kunna få grundlagsskydd för sådan offentlig uppspelning genom ansökan om utgivningsbevis. Regeln kan formuleras som följande tillägg till 1 kap. 9 § YGL (tillägget är kursiverat):

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt 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 ...

Som har nämnts i avsnitt 5.3.2 kan offentlig uppspelning ur en databas ses som en motsvarighet till det i YGL nämnda spridnings sättet uppspelning av en teknisk upptagning (1 kap. 10 § första stycket YGL). Det föreligger dock en skillnad mellan de båda slagen av uppspelningar. Vid uppspelning av en teknisk upptagning är uppspelningen endast ett spridningssätt och grundlagsskyddet är knutet till upptagningen. Det framgår ju av 1 kap. 10 § första stycket YGL att grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som är utgivna och att en teknisk upptagning anses utgiven då den utlämnas för att spridas till allmänheten i Sverige, t.ex. genom att spelas upp. Att grundlagsskyddet är knutet till den tekniska upptagningen innebär bl.a. att utgivaren ansvarar för allt innehåll på upptagningen (6 kap. 1 § YGL). När det gäller offentlig uppspelning ur en databas är grundlagsskyddet i stället knutet till själva uppspelningen och inte till databasen, dvs. informationsbäraren, i sig. Anledningen till detta är att den databas som den offentliga uppspelningen sker ur inte måste ha kontakt med Internet eller

vara tillgänglig för allmänheten på annat sätt än just genom uppspelningen. Det torde oftast vara fråga om en databas som enbart är lokalt åtkomlig. När t.ex. digital bio är ordnad så att filmen levereras till biografen på ett slags datorkassett eller minihårddisk, laddas ned till biografens server och visas genom att innehållet i servern spelas upp för biopubliken är det klart att verksamheten inte förutsätter att biografens server är tillgänglig för allmänheten genom Internet eller på annat sätt. Detsamma kan gälla för andra former av offentlig uppspelning ur en databas.

När det är fråga om offentlig uppspelning ur en databas avser alltså grundlagsskyddet uppspelningen i sig och inte databasen. Utgivarens ansvar är därmed även begränsat till det som spelas upp. Offentlig uppspelning ur en databas utgör därför snarare ett mellanting mellan ett spridningssätt och ett nytt medium än en fullständig motsvarighet till det i YGL nämnda spridningssättet uppspelning av en teknisk upptagning.

Avgörande för vem som ska anses vara den som driver verksamheten är vem som råder över innehållet i databasen (och därmed även över uppspelningen). Anledningen till att detta synsätt bör anläggas är det grundläggande kravet i databasregeln att databasens innehåll får kunna ändras endast av den som driver verksamheten. Kravet motiveras av att den som driver verksamheten är skyldig att utse utgivare och efter denne bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för innehållet i databasen (4 kap. 1 § och 6 kap. 2 § YGL). Det har ansetts orimligt att låta utgivaren och den som driver verksamheten bära ensamansvaret för innehåll som någon annan kan påverka.

Den ovan diskuterade regeln innebär som framgått att inte endast digital bio utan även annat innehåll skulle omfattas av grundlagsskydd om innehållet spelas upp ur en databas och den som driver verksamheten är ett sådant massmedieföretag som anges i regeln eller har utgivningsbevis. *Justitiekanslern* har i sitt remissyttrande över debattbetänkandet anfört att det kan diskuteras om detta är en önskad eller motiverad konsekvens av regleringen men att den likväl bör kunna godtas. Det kan i praktiken vara fråga om s.k. e-disco men det kan även handla om t.ex. bakgrundsmusik i affärer.

I Yttrandefrihetskommitténs direktiv (s. 11) anger regeringen att det är sannolikt att digital biografvisning inom en relativt snar framtid kommer att bli det dominerande sättet för filmvisning, att det inte heller är ovanligt att musik på detta sätt spelas upp offentligt, att det därför är angeläget att YGL ändras så att även tillhanda-

hållande av information genom offentlig uppspelning ur en databas omfattas av grundlagsskydd samt att kommittén ska lämna förslag till en sådan ändring. Samtidigt anges i sammanfattningen av uppdraget på s. 1 i direktiven att beredningen ska föreslå de ändringar som krävs för att digital bio ska omfattas av grundlagsskydd. Kommittén uppfattar sitt uppdrag så att förslaget till grundlagsskydd inte enbart ska omfatta digital bio utan att det ska omfatta även annan offentlig uppspelning ur en databas. Den ovan diskuterade nya regeln har därför detta mera omfattande tillämpningsområde.

Yttrandefrihetskommittén anser i och för sig att det i dag inte kan anses föreligga något mera framträdande behov av grundlagsskydd för annan offentlig uppspelning ur en databas än digital bio. Det skulle därför kunna ifrågasättas om inte utvidgningen av grundlagsskyddet borde begränsas till att gälla för rörliga bilder. En sådan mera begränsad utvidgning av grundlagsskyddet kan åstadkommas genom att lagtexten utformas enligt följande (ändringar i förhållande till den ovan diskuterade lydelsen är kursiverade):

Denna grundlags föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt 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 *rörliga bilder* ur en sådan databas som anges i 1.

Vad som sägs i första stycket gäller också annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet ...

Ett filmverk innefattar oftast även ljud och text. Att en sådan offentlig uppspelning av rörliga bilder som avses i den nu diskuterade regeln även innefattar ljud och text borde i så fall inte anses

innebära att den faller utanför grundlagsskyddet enligt den nu skisserade bestämmelsen.

Yttrandefrihetskommittén stannar emellertid för att i enlighet med tolkningen av sitt uppdrag, och då detta ter sig mer konsekvent från yttrandefrihetsrättslig synpunkt, lämna förslag till en utvidgning av YGL:s tillämpningsområde som innefattar även annan offentlig uppspelning ur en databas än digital bio.

5.4.2 Automatiskt grundlagsskydd?

Svenska Filminstitutet har i sitt remissyttrande över debattbetänkandet pekat på att förslaget innebär att digitala biografer drabbas av en kostnad för utgivningsbevis, för närvarande 2 000 kr, för att omfattas av YGL medan de biografer som väljer att fortsätta använda den traditionella analoga tekniken eller visa digitalt lagrade filmer direkt från t.ex. en utgiven dvd automatiskt och kostnadsfritt omfattas av grundlagens skydd. Filminstitutet anser att detta är orimligt, särskilt som filmerna i många fall är desamma.

Om den som råder över innehållet i den databas som uppspelningen av digital bio sker ur är ett sådant traditionellt massmedieföretag som avses i 1 kap. 9 § första stycket YGL, uppkommer automatiskt grundlagsskydd för digital bio. Det fall av digital bio där grundlagsskydd uppkommer automatiskt torde i praktiken vara när uppspelningen sker ur filmdistributörens databas och denne även levererar filmer på tekniska upptagningar och därmed kan anses vara ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar. Det är ännu så länge ovanligt att digital bio är ordnad på detta sätt. I de flesta fall av digital bio krävs alltså utgivningsbevis för att grundlagsskydd ska uppkomma.

Det kan noteras att ett utgivningsbevis för närvarande kostar 2 000 kr och gäller i tio år. Beviset kan förnyas efter en prövning av om villkoren för utgivningsbevis fortfarande är uppfyllda. Även förnyelse av utgivningsbevis kostar 2 000 kr.

Yttrandefrihetskommittén håller med om att det är önskvärt att grundlagsskydd uppkommer automatiskt för digital bio även i de fall då sådan visning har ersatt äldre teknik som omfattades av grundlagsskydd. Särskilt viktigt synes det vara att det inte görs skillnad mellan å ena sidan visning från exempelvis en minihårddisk och å andra sidan visning från datorns minne. En sådan åtskillnad

ger egendomliga effekter där grundlagsskyddet kan falla bort på grund av valet av teknik.

Den nu nämnda likabehandlingen kan åstadkommas genom tillägg av orden ”den som driver biografverksamhet” eller liknande uttryck i uppräkningsdelen av traditionella massmedieföretag i 1 kap. 9 § första stycket YGL i kombination med den ovan föreslagna nya tredje punkten i stycket. En sådan lösning skulle innebära att ”den som driver biografverksamhet” skulle få automatiskt grundlagsskydd för sådan digital bio. Den skulle också innebära att ”den som driver biografverksamhet” skulle få automatiskt grundlagsskydd – med därtill hörande skyldighet att utse utgivare och dokumentera innehåll m.m. – även för annan offentlig uppspelning ur en databas än digital bio, för huvudfallet av databasverksamhet, för print on demand-verksamhet och för push-teknik. Det framstår enligt Yttrandefrihetskommitténs mening inte som motiverat att på detta sätt utsträcka det automatiska grundlagsskyddet (med därtill hörande skyldigheter) för databasverksamhet. Anledningen till denna bedömning är följande.

Det automatiska grundlagsskyddet för databasverksamhet tillkom i syfte att göra det möjligt för traditionella massmedieföretag att använda databaser i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma villkor som det tryckta ordet. Detta syfte har ansetts till väsentlig del kunna uppnås genom att skyddet anknyts till användningen av den moderna kommunikationstekniken hos tidningsföretag m.fl. En viktig del av motivet för det automatiska grundlagsskyddet för databaser har varit hänförlig till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor. Det har därför framstått som följdriktigt att grundlagsskyddet gäller samma krets som den till vilken detta källskydd är knutet (prop. 2001/02:74 s. 45, SOU 2001:28 s. 211, prop. 1997/98:43 s. 155). Som har framgått i avsnitt 5.3.1 ansågs det vid införandet av det frivilliga grundlagsskyddet för andra än massmedieföretags databaser också olämpligt att belasta andra än dem som vill ha grundlagsskydd med de därtill hörande förpliktelserna att utse utgivare och dokumentera innehåll m.m.

Den som driver biografverksamhet är inte ett sådant traditionellt massmedieföretag till vilket uppgifter kan lämnas med meddelarskydd som de aktörer som det automatiska grundlagsskyddet för databaser hittills har reserverats för (1 kap. 1 § första stycket YGL, jfr 1 kap. 2 § samma grundlag). Yttrandefrihetskommittén anser mot denna bakgrund att den krets som får automatiskt grund-

lagsskydd för databasverksamhet inte bör utvidgas till att omfatta den som bedriver biografverksamhet. Det får enligt kommitténs mening i stället accepteras att den som bedriver digital bio (eller annan offentlig uppspelning ur en databas) och inte samtidigt är ett sådant traditionellt massmedieföretag som anges i 1 kap. 9 § första stycket YGL måste ansöka om utgivningsbevis för att få grundlagsskydd för sådan verksamhet. Kravet gäller lika för alla sådana aktörer, dvs. alla som går över från traditionell biografvisning (genom uppspelning av filmrullar) till digital bio och inte är ett traditionellt massmedieföretag måste ansöka om utgivningsbevis för att få grundlagsskydd.

Som tidigare har sagts kommer den föreslagna regleringen att ge effekter som framstår som något egendomliga. Det gäller framför allt den skillnad som uppkommer med avseende på grundlagsskyddet mellan å ena sidan det fallet att uppspelning sker från en teknisk upptagning, såsom t.ex. en minihårddisk, med hjälp av en dator i biografen, och å andra sidan fallet att uppspelningen sker från datorns eget minne efter överföring från den tekniska upptagningen. Denna egendomlighet är en effekt av den nuvarande regleringen i YGL, där grundlagsskyddet är knutet till användningen av vissa medier och inte till innehållet, och där ett särskilt grundlagsskydd knyts till tekniska upptagningar och uppspelning från dessa.

Sveriges Television AB (SVT) har i sitt remissyttrande över Tryck- och yttrandefrihetsberedningens debattbetänkande framfört en synpunkt angående utformningen av den ovan diskuterade nya regeln om offentlig uppspelning ur en databas i 1 kap. 9 § första stycket 3 YGL. SVT hänför sig till det fallet att filmen spelas upp ur filmdistributörens databas och anför att om biografägaren i en sådan situation är en annan juridisk person än filmdistributören torde det framstå som naturligt att betrakta biografägaren och inte filmdistributören som den som faktiskt företar den offentliga uppspelningen. Enligt SVT är detta synsätt etablerat genom upphovsrättens åtskillnad mellan överföring och offentligt framförande och innebär att grundlagsskydd inte uppnås automatiskt i ett fall där verksamheten är ordnad på detta sätt och filmdistributören också utgör ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar, om inte även biografägaren skulle kunna anses falla in under detta uttryck. SVT anser att om avsikten är att uppnå ett automatiskt grundlagsskydd i det berörda fallet, och att då placera

det yttrandefrihetsrättsliga ensamsvaret hos filmdistributören, så bör detta klargöras bättre i författningstexten.

Som framgått i det föregående ska frågan om vem som ska anses vara den som driver verksamheten (och som därmed ska utse utgivare och efter denne bära det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret) avgöras av vem som har kontrollen över den databas ur vilken uppspelningen sker. Att frågan ska avgöras på detta sätt följer av kravet i 1 kap. 9 § första stycket 1 YGL att databasens innehåll får kunna ändras endast av den som driver verksamheten. Detta innebär att filmdistributören ska anses vara den som driver verksamheten när digital bio är ordnad så att filmen spelas upp ur filmdistributörens databas. Detta gäller oavsett om filmdistributören eller biografägaren startar överföringen av filmen och oavsett om biografägaren är en annan juridisk person än filmdistributören. Upphovsrättens åtskillnad mellan överföring och offentligt framförande är enligt Yttrandefrihetskommitténs mening inte relevant i detta sammanhang. Kommittén anser att det nu redovisade synsättet framgår av den ovan föreslagna lydelsen av den nya regeln om offentlig uppspelning ur en databas med dess krav på att databasens innehåll får kunna ändras endast av den som driver verksamheten.

5.4.3 Följändringar i YGL, RF och tillämpningslagen, m.m.

Införande av den ovan föreslagna nya tredje punkten i 1 kap. 9 § första stycket YGL innebär att grundlagens föreskrifter om radio-program ska tillämpas också på offentlig uppspelning ur en databas (om verksamheten drivs av ett sådant traditionellt massmedieföretag som sägs i regeln eller utgivningsbevis gäller för den). Frågan är då om detta ger anledning till särskilda regler i något avseende för offentlig uppspelning ur en databas i YGL eller tillämpningslagen. Det måste också övervägas om det behöver göras någon ändring i tryckfrihetsförordningen (TF) eller regeringsformen (RF).

Vad först gäller reglerna i andra–femte stycket i 1 kap. 9 § YGL kan till en början noteras att det av första strecksatsen i andra stycket framgår att en förutsättning för att utgivningsbevis ska utfärdas är att överföringarna utgår från Sverige. Detta innebär att det är endast offentlig uppspelning som är ordnad så att överföringarna kan anses utgå från Sverige som kan få grundlagsskydd genom utgivningsbevis. Bedömningen av om överföringarna utgår från

Sverige får därvid ske med ledning av de uttalanden som Högsta domstolen har gjort i fråga om den då gällande databasregelns tillämplighet i NJA 2001 s. 445 (jfr prop. 2001/02:74 s. 53). Domstolen slog fast att ledning får sökas i allmänna principer för räckvidden av offentligrättslig lagstiftning, varvid det kan ha betydelse om företaget är verksamt i Sverige och materialet är avsett för en svensk publik, samt att det inte har någon avgörande betydelse om sändningen sker från en server utanför Sverige.

Av 1 kap. 9 § andra stycket andra strecksatsen YGL framgår att en ytterligare förutsättning för att utgivningsbevis ska utfärdas är att behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget. Närmare bestämmelser om utgivare finns i tillämpningslagens regler om databasverksamhet.

Av 3 kap. 18 § tillämpningslagen jämförd med 3 kap. 1 och 12–13 §§ samma lag framgår att utgivare för massmedieföretags databasverksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL ska anmälas till Radio- och TV-verket. I fråga om sådana programföretag som har tillstånd enligt 2 kap. 2 § första eller andra stycket radio- och TV-lagen (1996:844) att sända radioprogram ska dock utgivare antecknas i register hos programföretaget. I 3 kap. 19 § tillämpningslagen anges att utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL utfärdas av Radio- och TV-verket på ansökan av den som driver verksamheten. Ansökan ska innehålla uppgift om databasens namn, vem som bedriver verksamheten, från vilken ort överföringarna utgår och vem som har utsetts till utgivare samt, i förekommande fall, ställföreträdare för denne. Namnet ska innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift. Frågan om namn på verksamhet med offentlig uppspelning ur en databas behandlas närmare i det följande. Ansökan ska också innehålla en teknisk beskrivning av verksamheten som ska visa hur informationen tillhandahålls allmänheten. Beskrivningen ska ha sådan omfattning att det framgår om verksamheten uppfyller förutsättningarna enligt 1 kap. 9 § andra stycket YGL. Till en ansökan om utgivningsbevis ska fogas bevis att utgivaren uppfyller de behörighetsvillkor som anges i YGL och att han har åtagit sig uppdraget.

När det gäller databasverksamhet, både massmedieföretags databasverksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL och andra aktörers databasverksamhet enligt andra stycket i samma regel, ska utgivare utses för hela verksamheten (prop. 2001/02:74 s. 98). Som har framgått ovan ansvarar utgivaren i ett fall av offentlig uppspelning ur en databas endast för det innehåll som spelas upp

offentligt. Om den databas som uppspelningen sker ur även innehåller annat material än det som spelas upp offentligt ansvarar utgivaren alltså inte för sådant material. Anledningen till detta är, som nämnts, att grundlagsskyddet enligt den ovan föreslagna nya punkten 3 i databasregelns första stycke avser endast det innehåll som spelas upp offentligt. Utgivaren kan därmed endast ansvara för sådant innehåll.

När ett sådant massmedieföretag som nämns i 1 kap. 9 § första stycket YGL bedriver verksamhet med offentlig uppspelning ur en databas ska företaget alltså till Radio- och TV-verket anmäla vem som är utgivare för uppspelningsverksamheten. Som har framgått ovan kan ett sådant fall föreligga när ett filmföretag som visar digital bio också tillhandahåller film på tekniska upptagningar så att det kan anses utgöra ett sådant företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar som sägs i 1 kap. 9 § första stycket YGL. När någon annan aktör än ett sådant massmedieföretag som nämns i den regeln ansöker om utgivningsbevis för digital bio eller annan offentlig uppspelning ur en databas ska det av ansökan framgå vem som har utsetts till utgivare samt att han är behörig och har åtagit sig uppdraget.

När det gäller sådan verksamhet med offentlig uppspelning ur en databas där uppspelningarna sker regelbundet, t.ex. etablerade biografers digitala bio, förefaller det mest praktiskt att den som vill ha grundlagsskydd genom utgivningsbevis ansöker om grundlagsskydd för alla offentliga uppspelningar ur en viss databas under utgivningsbevisets giltighetstid och inte för varje enskild uppspelning (biografvisning) för sig. Ansökan om utgivningsbevis kan lämpligen anges avse ”offentliga uppspelningar ur biografen X:s (alternativt filmbolaget X:s) databas, belägen på Y-gatan i Z-stad”. Den som åtar sig utgivarskapet får då bära det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för alla de filmverk som visas genom offentlig uppspelning ur databasen. Det finns inget som hindrar att den som driver uppspelningsverksamheten själv åtar sig utgivarskapet. Det finns inte heller något som hindrar att personer med anknytning till filmbolag åtar sig utgivarskap. Huruvida biografägaren eller filmbolaget ska anses driva verksamheten (och därmed vara skyldig att utse utgivare) avgörs, som angetts ovan, av vem som råder över den databas ur vilken uppspelningen sker. Det är också möjligt att under utgivningsbevisets giltighetstid byta utgivare. Detta ska i så fall, enligt 3 kap. 22 § tillämpningslagen, anmälas till Radio- och TV-verket i likhet med alla andra ändringar i förhållanden som

avses i 3 kap. 19 § andra–fjärde styckena tillämpningslagen. Denna skyldighet att anmäla ändrade förhållanden är straffsanktionerad i 3 kap. 25 § tillämpningslagen.

Det kan förefalla underligt att det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret vid offentlig uppspelning ur en databas av ett filmverk inte automatiskt bärs av samma person som bär det yttrandefrihetsrättsliga ansvaret för samma filmverk när det spelas upp från en teknisk upptagning. Detta är emellertid en effekt av att grundlagsskyddet enligt YGL (och TF) är knutet till användningen av vissa medier eller tekniker och inte till innehållet, t.ex. filmverket, i sig. Som har angetts i avsnitt 5.3.2 är det enligt Yttrandefrihetskommitténs mening inte möjligt att inom ramen för nu gällande YGL åstadkomma ett grundlagsskydd som innebär att ansvaret för ett visst innehåll, t.ex. ett filmverk, åvilar en och samma person oavsett vilket medium som används för offentliggörandet.

Här kan noteras att det i 4 kap. 3 § YGL anges att utgivaren ska ha befogenhet att utöva tillsyn över framställningens offentliggörande och att bestämma över dess innehåll så att ingenting får införas i den mot hans vilja samt att varje inskränkning i den befogenheten ska vara utan verkan. Av 6 kap. 2 § första stycket 2 samma grundlag framgår att det ansvar för yttrandefrihetsbrott som annars skulle åvila utgivaren ligger på den som är skyldig att utse utgivare om utgivaren uppenbarligen inte kunde utöva den befogenhet som anges i 4 kap. 3 §. När det gäller offentlig uppspelning ur en databas, t.ex. i form av digital bio, är det den som råder över den databas som uppspelningen sker ur som är den som driver verksamheten och som ska utse utgivare och efter denne ansvara för yttrandefrihetsbrott. Vid digital bio är det vissa filmverk som spelas upp. Utgivaren kan visserligen inte ändra i dessa men han kan informera sig om vilka verk som ska spelas upp och om innehållet i dessa. 4 kap. 3 § YGL får enligt Yttrandefrihetskommitténs mening i fråga om offentlig uppspelning ur en databas anses innebära att utgivaren för att vara ansvarig ska ha rätt och möjlighet att bestämma vilket innehåll ur databasen, t.ex. vilka filmverk, som ska spelas upp. Han ska också ha rätt och möjlighet att inställa eller avbryta en uppspelning.

I 1 kap. 9 § andra stycket tredje strecksatsen YGL anges som en sista förutsättning för att utgivningsbevis ska utfärdas att verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det lätt kan förväxlas med namnet på en annan verksamhet enligt paragrafen. Närmare bestämmelser om databasers namn finns, som

har framgått ovan, i tillämpningslagen. Av 3 kap. 18 § första stycket tillämpningslagen framgår att den som driver verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket YGL ska till Radio- och TV-verket anmäla vilket namn databasen har och att namnet ska innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift. Av 3 kap. 19 § första och andra stycket samma lag framgår också att en ansökan om utgivningsbevis ska innehålla en uppgift om databasens namn och att namnet ska innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift. Dessa krav angående namnet kan inte gälla för en sådan databas som avses i den ovan föreslagna nya regeln om offentlig uppspelning ur en databas.

Anledningen till detta är att den databas som den offentliga uppspelningen sker ur inte måste ha kontakt med Internet eller på annat sätt vara tillgänglig för allmänheten för att användas för sådan uppspelning. Det torde oftast vara fråga om en enbart lokalt åtkomlig databas. En databas som används för offentlig uppspelning enligt den ovan föreslagna nya regeln måste alltså inte ha ett domännamn eller någon motsvarande uppgift. Detta framgår tydligt i exempelvis det fallet då digital bio är ordnad så att filmen levereras till biografen på ett slags datorkassett eller minihårddisk, laddas ned till biografens server och visas genom att innehållet i servern spelas upp för biopubliken. Det är då klart att verksamheten inte förutsätter att biografens server är tillgänglig för allmänheten genom Internet eller på annat sätt. Detsamma kan gälla för andra former av offentlig uppspelning ur en databas. Kravet att databasens namn ska innehålla domännamn eller motsvarande uppgift kan alltså inte gälla för databaser ur vilka grundlagsskyddad offentlig uppspelning sker utan ska enbart gälla för den hittills skyddade databasverksamheten, dvs. verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 YGL. Detta kan åstadkommas genom följande ändring av de nu diskuterade reglerna i tillämpningslagen (ändringarna är kursiverade):

3 kap. 18 §

Bestämmelserna i 12–15 §§ tillämpas också i fråga om sådant tillhandahållande av information som avses i 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Den som bedriver sådan verksamhet ska till Radio- och TV-verket anmäla vilket namn databasen har. *I fråga om sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen ska namnet inne-*

hålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift. När ett sådant programföretag ...

3 kap. 19 §

Utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen utfärdas av Radio- och TV-verket på ansökan av den som bedriver verksamheten.

En ansökan *ska* innehålla uppgift om databasens namn, vem som bedriver verksamheten, från vilken ort överföringarna utgår och vem som utsetts till utgivare samt, i förekommande fall, ställföreträdare för utgivaren. *I fråga om sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen ska namnet* innehålla databasens domännamn eller motsvarande uppgift.

Ansökan *ska* också innehålla ...

Databasens namn får i fall av offentlig uppspelning ur en databas i stället anges enligt följande: "Biografen X:s (alternativt filmbolaget X:s) databas för offentliga uppspelningar, belägen på Y-gatan i Z-stad".

I 1 kap. 9 § tredje stycket YGL anges att utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre finns. Det gäller t.ex. om databasen ändras så att även någon annan än den som driver verksamheten kan påverka innehållet i databasen. Som har framgått ovan gäller enligt 3 kap. 22 § tillämpningslagen en skyldighet för den som driver verksamheten att till Radio- och TV-verket genast anmäla ändring i de förhållanden som anges i ansökan om utgivningsbevis. Skyldigheten är straffsanktionerad (3 kap. 25 § första stycket andra meningen tillämpningslagen). Det är också belagt med straffansvar att uppsåtligen eller av oaktsamhet lämna oriktig uppgift i en ansökan om utgivningsbevis (3 kap. 25 § första stycket första meningen tillämpningslagen). De nu nämnda reglerna kan gälla på samma sätt för databaser som tillhandahålls genom offentlig uppspelning som för andra databaser.

Frågan är då om utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde till att även omfatta offentlig uppspelning ur en databas gör det nödvändigt att företa ändringar i YGL utöver den i databasregeln. Här gör Yttrandefrihetskommittén följande överväganden.

Som har angetts ovan innebär införandet av den nya tredje punkten i databasregelns första stycke att YGL:s bestämmelser om radioprogram ska tillämpas också på offentlig uppspelning ur en

databas. En genomgång av YGL:s föreskrifter om radioprogram ger vid handen att de, med endast ett undantag, kan tillämpas på offentlig uppspelning ur en databas utan några särskilda problem. De bör alltså, med ett undantag, gälla oförändrade även för sådan verksamhet. Det som kräver särreglering för offentlig uppspelning ur en databas är utgångspunkten för preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott. Detta behandlas närmare i det följande.

Införandet av den föreslagna nya punkten 3 i databasregeln innebär att YGL:s tillämpningsområde utvidgas till att omfatta offentlig uppspelning ur en databas. Sådan uppspelning bör därför föras in i 1 kap. 1 § första och tredje stycket YGL. Paragrafen kan ändras enligt följande (ändringarna är kursiverade):

Varje svensk medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt enligt denna grundlag att i ljudradio, television, vissa liknande överföringar *och offentliga uppspelningar* 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.

Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor *samt innehållet i vissa offentliga uppspelningar ur en databas*.

Med tekniska upptagningar avses i denna grundlag upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

Med databas avses i denna grundlag en samling av information lagrad för automatiserad behandling.

Ändringen i tredje stycket innebär en erinran om att de regler som gäller för databaser som faller in under nu gällande YGL även gäller för sådan offentlig uppspelning ur en databas som faller in under den ovan föreslagna nya regeln i 1 kap. 9 § första stycket 3 YGL. Ändringen innebär vidare att uttrycket radioprogram även i tillämpningslagen kommer att omfatta också offentlig uppspelning ur en

databas eftersom det i 1 kap. 2 § andra stycket tillämpninglagen anges bl.a. att uttrycket radioprogram i lagen används på samma sätt som i YGL. I förarbetena till den regeln anges att det sätt på vilket uttrycket radioprogram används i YGL framgår av 1 kap. 1 § tredje stycket, 6 § första och andra styckena samt 9 § samma grundlag.¹²

Som har framgått ovan har Yttrandefrihetskommittén kommit fram till att det behövs en särreglering i YGL för offentlig uppspelning ur en databas i fråga om utgångspunkten för preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott. I fråga om preskriptionstid anges i 7 kap. 1 § andra stycket YGL att den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott ska väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 §, från den tidpunkt när informationen inte längre tillhandahölls. Beträffande tekniska upptagningar är tiden som huvudregel ett år från det att upptagningen gavs ut. Anledningen till att tiden i fråga om databaser räknas från det att informationen inte längre tillhandahölls är att det beträffande databaser inte är lika enkelt att fastslå en given utgångspunkt för beräkningen av preskriptionstiden som beträffande radioprogram eller tekniska upptagningar. Ett motsatt synsätt skulle leda till avsevärda problem, eftersom det skulle kräva bevisning om när informationen började tillhandahållas i databasen eller när en överföring faktiskt skedde.¹³

Vid offentlig uppspelning ur en databas är det själva uppspelningen som omfattas av grundlagsskydd. Denna sker vid ett visst tillfälle. Offentlig uppspelning ur en databas är därför i här relevanta hänseenden mera lik traditionell sändning av ljudradio- eller TV-program, för vilka preskriptionstiden räknas från sändningstidpunkten, än sådant tillhandahållande av information ur en databas som omfattas av nu gällande databasregel. För offentlig uppspelning ur en databas bör därför gälla att preskriptionstiden ska vara sex månader från uppspelningen. För att åstadkomma detta kan 7 kap. 1 § andra stycket YGL ändras enligt följande (ändringarna är kursiverade):

Bestämmelserna i 9 kap. 1–4 §§ tryckfrihetsförordningen om tillsyn och åtal *ska* gälla också i fråga om radioprogram och tekniska upptagningar och i fråga om yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern får överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i

¹² Prop. 1990/91:179 s. 44.

¹³ Prop. 2001/02:74 s. 78 f.

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 i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrotten hets mot folkgrupp eller brott mot medborgerlig frihet.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott *ska* väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes eller, i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2, från den tidpunkt när informationen inte längre tillhandahölls. *I fråga om sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 1 kap. 9 § första stycket 3 är tiden sex månader från uppspelningen.* Beträffande tekniska upptagningar är tiden ett år från det att upptagningen gavs ut. Beträffande sådana upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § 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.

I fråga om bestämmelserna om databaser i tillämpningslagen är det, utöver de regler som har behandlats ovan, endast reglerna om skyldighet att lämna uppgift om utgivare m.m., om skyldighet att dokumentera innehåll, om var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp och om Radio- och TV-verkets register över databasverksamhet som kan vara eller förefalla problematiska när verksamheten består i offentlig uppspelning ur en databas.

Skyldigheten att lämna uppgift om utgivare m.m. behandlas i 3 kap. 26 § tillämpningslagen. Där anges att det i varje sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första eller andra stycket YGL ska lämnas en uppgift om verksamhetens namn och utgivare och vem som har utsett denne. Om en ställföreträdare för utgivaren tjänstgör ska det lämnas uppgift om vem han är. Uppgifterna ska vara lättillgängliga, tydliga och anges i anslutning till varandra. Vad som sålunda föreskrivs kan gälla på samma sätt för offentlig uppspelning ur en databas. Sådan uppspelning utgör ett "sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första eller andra stycket YGL" som sägs i 3 kap. 26 § tillämpningslagen. Offentlig uppspelning ur en databas faller alltså in under regelns nuvarande lydelse och någon ändring av bestämmelsen krävs inte. I förarbetena till bestämmelsen sägs att kravet på lättillgänglighet innebär att det ska

vara enkelt att hitta uppgifterna och att det är lämpligt att de anges på den "sida" som presenterar databasen och som ofta först möter en användare.¹⁴ Eftersom grundlagsskyddet för offentlig uppspelning ur en databas avser själva uppspelningen måste, i fråga om sådant tillhandahållande, de uppgifter som avses i 3 kap. 26 § tillämpningslagen anges i uppspelningen. Det är inte tillräckligt att uppgifterna finns i databasen. Det är ju uppspelningen och inte databasen som tillhandahålls allmänheten. Det torde vara naturligt att lämna uppgifterna allra först eller sist i uppspelningen.

Skyldigheten att dokumentera innehåll i radioprogram och databaser behandlas i 5 kap. 3 § tillämpningslagen. Där framgår att det i fråga om databaser ska dokumenteras vilken information som vid varje tidpunkt tillhandahålls och att dokumentationen ska bevaras i minst sex månader från det att informationen inte längre tillhandahålls. Syftet med skyldigheten är att möjliggöra effektiv utredning och lagföring av yttrandefrihetsbrott.¹⁵ Utgångspunkten för bevarandetiden för dokumentation av information som tillhandahålls i en databas sammanfaller med utgångspunkten för preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i en databas, och bevarandetiden överensstämmer med preskriptionstiden. För att åstadkomma överensstämmelse med den ovan föreslagna särskilda regeln i 7 kap. 1 § andra stycket YGL om utgångspunkten för preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i en offentlig uppspelning ur en databas bör 5 kap. 3 § tillämpningslagen ändras enligt följande (ändringarna är kursiverade):

Den som sänder radioprogram till allmänheten *ska* ombesörja att varje program spelas in. Denna skyldighet gäller också sådana radioprogram som avses i 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Inspelningen *ska* bevaras i minst sex månader från sändningen eller, i fråga om sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen, från det att informationen inte längre tillhandahålls *och, i fråga om sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen, från uppspelningen*. Beträffande överföringar som omfattas av 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen och motsvarande överföringar enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är det tillräckligt att det dokumenteras vilken information som vid varje tidpunkt tillhandahålls.

¹⁴ Prop. 2001/02:74 s. 109.

¹⁵ Prop. 2001/02:74 s. 110.

Den som här i landet för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller som upplåter satellitkapacitet *ska* också ombesörja att varje program spelas in och bevaras. Detta gäller dock inte om någon annan *ska* göra detta enligt första stycket.

Skyldigheten enligt första stycket gäller inte samtidig och oförändrad vidareändring av radioprogram genom trådnät.

Regler om rätt domstol i tryck- och yttrandefrihetsmål behandlas i 7 kap. tillämpningslagen. I 7 kap. 3 § anges att avgörande för var ett yttrandefrihetsmål ska tas upp är den ort varifrån ett radioprogram har utgått för sändning, varifrån överföringar som avses i 1 kap. 9 § YGL har utgått eller där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats. Utvidningen av YGL:s tillämpningsområde till att omfatta även offentlig uppspelning ur en databas bör enligt Yttrandefrihetskommitténs mening föranleda följande tillägg till paragrafen (tillägget är kursiverat):

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål *ska* tas upp är den ort varifrån ett radioprogram har utgått för sändning, varifrån överföringar *eller uppspelningar* som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen har utgått eller där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

En motsvarande ändring bör göras i 3 kap. 27 § tillämpningslagen om Radio- och TV-verkets register över databasverksamheter. Ändringen kan utformas enligt följande (ändringen är kursiverad):

Radio- och TV-verket *ska* föra register över verksamheter enligt 1 kap. 9 § första och andra styckena yttrandefrihetsgrundlagen. Registret får föras med hjälp av automatiserad behandling. Det får innehålla uppgifter om databasens namn, vem som bedriver verksamheten, från vilken ort överföringarna *eller uppspelningarna* utgår, vem som utsetts till utgivare och, i förekommande fall, ställföreträdare för utgivaren, en teknisk beskrivning av verksamheten samt tidpunkt för utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis.

I övrigt kan de regler i tillämpningslagen som nu gäller för sådan databasverksamhet som avses i 1 kap. 9 § första stycket 1 och 2 YGL

kvarstå oförändrade och gälla även för offentlig uppspelning ur en databas.

Vad gäller TF kan konstateras att utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde till att omfatta även offentlig uppspelning ur en databas inte föranleder någon ändring i denna grundlag. Det kan noteras att Högsta domstolens majoritet i NJA 2003 s. 31 ansåg att ordet radioprogram i bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF inte omfattar sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § YGL. Utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde, genom en ny punkt 3 i databasregeln, till att omfatta även offentlig uppspelning ur en databas innebär med detta synsätt inte någon utvidgning av bilage-regelns tillämpningsområde.

När det gäller RF konstaterar Yttrandefrihetskommittén att utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde medför att ett tillägg måste göras i 2 kap. 1 § andra stycket RF. Detta kan utformas enligt följande (ändringarna är kursiverade):

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,

3. mötesfrihet: frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk,

4. demonstrationsfrihet: frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats,

5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften,

6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television, vissa liknande överföringar *och offentliga uppspelningar* samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I tryckfrihetsförordningen finns också bestämmelser om rätt att taga del av allmänna handlingar.

5.5 Censurfrågan

En av de grundläggande principerna i TF och YGL är förbudet mot censur och hindrande åtgärder (1 kap. 1 § första stycket och 2 § TF samt 1 kap. 3 § första stycket YGL). Förbudet mot censur innebär att framställning och spridning av tryckta skrifter samt motsvarande åtgärder beträffande de medier som avses i YGL inte får villkoras av förhandsgranskning av det allmänna. Ingripande mot överträdelse av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. Censurförbudet i TF är kategoriskt medan det i YGL är försett med vissa undantag.

Undantaget från censurförbudet i YGL finns i 1 kap. 3 § andra stycket och gäller för rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. I bestämmelsen ges tillåtelse till regler i vanlig lag om granskning och godkännande av sådana rörliga bilder. Med stöd i denna paragraf gäller enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram (granskningslagen) regler om förhandsgranskning och godkännande av filmer och videogram som ska visas offentligt. Granskningen utförs av Statens biografbyrå. Grundlagsbestämmelsen medger inte förhandsgranskning av filmer och videogram som sprids till allmänheten över disk, per postorder eller på liknande sätt. Inte heller TV-sändningar som är riktade till allmänheten får förhandsgranskas, eftersom undantaget i YGL endast avser tekniska upptagningar och inte radiosändningar. Av samma skäl gäller censurförbudet också för rörliga bilder som tillhandahålls allmänheten i databaser.

Om digital bio (och annan offentlig uppspelning ur en databas) förs in under YGL:s tillämpningsområde i enlighet med vad som har föreslagits ovan, gäller bl.a. förbudet mot censur och hindrande åtgärder för sådan bio. Detta betyder att förhandsgranskning av film som visas genom digital bio inte får ske. Det undantag från censurförbudet som finns i 1 kap. 3 § andra stycket YGL som gör den i dag rådande filmcensuren tillåten gäller ju enbart för rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt.

I Tryck- och yttrandefrihetsberedningens ovan nämnda tilläggsdirektiv noterar regeringen (s. 12) att några av remissinstanserna, bl.a. Riksdagens ombudsmän och Statens biografbyrå, har anfört att det finns anledning att se över undantaget från censurförbudet i YGL såvitt gäller den s.k. vuxencensuren. Regeringen anger att det

i och för sig kan finnas anledning att se över dessa bestämmelser men att det bör göras i samband med en allmän översyn av granskningslagen. Regeringen anser att undantaget från censurförbudet i YGL alltjämt behövs för att biograffilmer ska kunna förhandsgranskas, åtminstone för åldersprövning till skydd för barn, och anför att beredningen därför ska – tillsammans med förslag som innebär att digital bio omfattas av grundlagsskydd – lämna förslag till de ändringar i YGL som behövs för att även digital bio ska kunna förhandsgranskas. Den 22 maj 2008 beslutade regeringen tillsätta en särskild utredare för översyn av granskningslagen och skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan. Utredaren ska bl.a. överväga ett ändamålsenligt system för granskning och godkännande av film för offentlig visning och förutsättningslöst bedöma om nuvarande möjlighet att förbjuda film för offentlig visning är relevant. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2009 (dir. 2008:62).

Yttrandefrihetskommittén noterar till en början att kommitténs uppdrag i denna del endast avser att lämna förslag till de ändringar i YGL som behövs för att även digital bio ska kunna förhandsgranskas. Uppdraget omfattar alltså inte att lämna förslag till de ändringar av granskningslagen som kan krävas för att digital bio ska falla in under den lagen eller att utreda hur förhandsgranskning av digital bio skulle kunna ordnas praktiskt. Uppdraget omfattar inte heller att överväga lämpligheten av att över huvud taget ha förhandsgranskning av film som visas offentligt.

För att digital bio skulle kunna omfattas av nu gällande filmcensur krävs en utvidgning av undantaget från censurförbudet i 1 kap. 3 § andra stycket YGL. Utvidgningen kan utformas enligt följande (ändringen är kursiverad):

Det får inte förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i denna grundlag, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Trots första stycket får det genom lag meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som *ska* visas offentligt

samt av rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 9 § första stycket 3.

Det får inte utan stöd i denna grundlag förekomma att myndigheter och andra allmänna organ på grund av innehållet i radioprogram och tekniska upptagningar förbjuder eller hindrar innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogram eller för att kunna uppfatta innehållet i tekniska upptagningar. Detsamma gäller förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram.

Undantaget ger tillåtelse till såväl den s.k. vuxencensuren som åldersprövningen till skydd för barn. Om vuxencensuren avskaffas men förhandsgranskning för åldersprövning till skydd för barn kvarstår finns det anledning att överväga om undantaget från censurförbudet i YGL bör snävas in så att det endast medger förhandsgranskning i form av åldersprövning till skydd för barn.

Det måste här också noteras att reglerna om förhandsgranskning av filmer och videogram inte betraktas som en inskränkning av enbart yttrandefriheten utan också av mötesfriheten.¹⁶ För att öppna möjlighet till förhandsgranskning av filmer och videogram som visas offentligt sägs därför i punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen, i dess lydelse enligt SFS 1985:862, att det utan hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket RF får i lag föreskrivas att filmer och videogram inte får visas offentligt om de inte dessförinnan har godkänts för sådan visning. Enligt Yttrandefrihetskommitténs mening kan regler om förhandsgranskning av digital bio inte anses tillåtna enligt denna regel. Man kan sålunda inte tillåta sig en tolkning av ordet "filmer" så att det skulle inrymma även film genom offentlig uppspelning. Bestämmelsens historia motsäger en sådan tolkning, liksom det faktum att man inte över huvud taget bör tolka ett undantag från mötesfriheten extensivt. Om regler om förhandsgranskning av digital bio ska kunna införas krävs alltså en ändring av övergångsbestämmelsen. Ändringen skulle kunna utformas enligt följande (ändringen är kursiverad):

Utän hinder av 2 kap. 1 § 3 och 14 § första stycket får i lag föreskrivas att filmer och videogram *inte* får förevisas offentligt, om de *inte* dessförinnan har godkänts för sådan visning. *I lag får också föreskrivas att offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en*

¹⁶ Prop. 1975/76:209 s. 111, prop. 1984/85:83 s. 9.

databas inte får ske, om inte bilderna dessförinnan har godkänts för sådan uppspelning.

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 30 april 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04). Beredningen bestod av en ordförande, en sekreterare och ett antal experter. En samrådsgrupp med representanter för riksdagspartierna var också knuten till beredningen. Beredningen hade ett brett uppdrag att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt att utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Beredningen lämnade två delbetänkanden: ”Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandläggningsfrågor m.m.”, SOU 2004:114, och ”Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt”, SOU 2006:96.

Den 16 maj 2008 ombildades beredningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté. Justitiekansler Göran Lambertz förordnades till kommitténs ordförande. Samma dag förordnades som ledamöter i kommittén riksdagsledamöterna Phia Andersson (s), Ulrika Karlsson (m), Yilmaz Kerimo (s), Bertil Kjellberg (m), Ingvar Svensson (kd), Stefan Tornberg (c) och Lars Wegendal (s), advokaten Lena Blixt (fp), juristen Ingrid Burman (v), journalisten Inger Fredriksson (c), kanslichefen Alf Karlsson (mp) samt advokaten Erik Wassén (fp). Yilmaz Kerimo ersattes den 15 oktober 2008 av riksdagsledamoten Helene Petersson (s). Som experter i kommittén har tjänstgjort jur. kand. Martin Brinnen, numera kanslirådet Kerstin Bröms Lumpus, nuvarande professorn Thomas Bull, direktören Per Hultengård, departementssekreteraren Catharina Jonson, numera direktören Magnus Larsson, chefsjuristen Kristina Lidehorn, avdelningschefen Kerstin Morast, byråchefen Håkan Rustand och förbundsjuristen Olle Wilöf.

Som sekreterare åt kommittén har numera hovrättsrådet Katarina Rikte tjänstgjort.

Kommittén har antagit namnet Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04).

Kommittén ska fullgöra dels de uppgifter som kvarstår enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tidigare direktiv, dir. 2003:58 och dir. 2007:76, dels de uppgifter som anges i ett nytt direktiv, dir. 2008:42. Arbetet är uppdelat i två etapper. Etapp 1 omfattar förslag till grundlagsändringar inför valet 2010. Detta arbete redovisas i det delbetänkande, ”Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor”, som härmed överlämnas.

Kommittén fortsätter nu sitt arbete med bl.a. fortsatt övervägande av frågan om man i längden bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten. Uppdraget i denna del ska redovisas senast den 20 december 2011.

Stockholm den 14 januari 2009.

Göran Lambertz

Phia Andersson

Lena Blixt

Ingrid Burman

Inger Fredriksson

Alf Karlsson

Ulrika Karlsson

Bertil Kjellberg

Helene Petersson

Ingvar Svensson

Stefan Tornberg

Erik Wassén

Lars Wegendal

/Katarina Rikte

Sammanfattning

Det huvudsakliga innehållet i betänkandet

Det viktigaste som Yttrandefrihetskommittén föreslår i detta delbetänkande är

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

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

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

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

Uppdraget m.m.

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

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

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

1 Det gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga systemet

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

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

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

- särskild rättegångsordning.

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

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

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

2 Integritetsaspekter på det frivilliga grundlagsskyddet

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

Behövs ändrad lagstiftning?

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

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

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

3 Förtydligande av databasregeln och webbsändningsregeln

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

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

Webbsändningsregeln

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

4 En stencilregel för tekniska upptagningar?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7 Efterforsknings- och repressalieförbuden

Ska överträdelse av efterforskningsförbudet vara straffbar även vid oaktsamhet?

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

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

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

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

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

Kommunanställdas skydd mot repressalier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

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

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

Uppdraget och dess genomförande

Uppdraget

Den 30 april 2003 tillsattes Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Beredningen bestod av en ordförande, en sekreterare och ett antal experter. En samrådsgrupp med representanter för riksdagspartierna var också knuten till beredningen. Beredningen hade ett brett uppdrag att följa utvecklingen på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt att utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på detta område. Den 16 maj 2008 ombildades beredningen till en parlamentariskt sammansatt kommitté som antog namnet Yttrandefrihetskommittén. Kommittén, som består av en ordförande, en sekreterare, tolv företrädare för riksdagspartierna och tio experter, ska fullgöra dels de uppgifter som kvarstår enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tidigare direktiv, dir. 2003:58 och dir. 2007:76, dels de uppgifter som anges i dir. 2008:42. När det i förevarande betänkande anges att Tryck- och yttrandefrihetsberedningen har lämnats ett visst uppdrag åvilar detta alltså numera kommittén, i den mån det inte redan har fullgjorts. Omvänt gäller att när det anförs att Yttrandefrihetskommittén har ett visst uppdrag kan detta framgå av direktiv som ursprungligen avsåg beredningens arbete.

I sitt första delbetänkande, ”Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor. Internationellt rättsligt bistånd, brottskatalogen, målhandlägningsfrågor m.m.”, SOU 2004:114, redovisade Tryck- och yttrandefrihetsberedningen sina överväganden i bl.a. följande frågor, som angavs särskilt i beredningens direktiv:

1. Kan Sveriges möjligheter att lämna internationellt rättsligt bistånd inom det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området ökas?
2. Kan något av de brott som nu upptas i brottskatalogen i TF utmönstras?

3. Hur ska YGL:s tillämplighet vid print on demand-försäljning av tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter avgöras?
4. Behörigheten för JK respektive allmän åklagare under det skede i en brottsutredning då det är oklart om TF/YGL eller allmän lag är tillämplig.
5. Ursprungsuppgifter på tekniska upptagningar som framställts utomlands.
6. Möjlighet för HD att förena mål med tryck- eller yttrandefrihetsrättslig anknytning vid två eller flera domstolar.

Beredningens andra delbetänkande, ”Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? Tryck- och yttrandefrihetsberedningen inbjuder till debatt”, SOU 2006:96, var ett debattbetänkande och behandlade följande frågor:

1. Är det mot bakgrund av den tekniska och mediala utvecklingen möjligt att i längden behålla en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten i medierna?
2. Omfattas ny teknik för framställning av skrifter och tekniska upptagningar av TF och YGL?
3. Finns det på sikt anledning att slå samman TF och YGL till en grundlag omfattande såväl tryckfrihet som annan yttrandefrihet?

Enligt direktiven 2003:58 skulle Tryck- och yttrandefrihetsberedningen också analysera huruvida det frivilliga grundlagsskyddet i databasregeln (1 kap. 9 § YGL) kan komma i konflikt med bestämmelser med syfte att skydda den personliga integriteten. Denna fråga kvarstod vid ombildningen till Yttrandefrihetskommittén och redovisas i detta betänkande.

Även uppgifterna enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens tilläggsdirektiv 2007:76 kvarstod vid ombildningen till Yttrandefrihetskommittén. De redovisas också i detta betänkande. Det handlar om att

1. överväga de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna på Radio- och TV-lagsutredningens förslag om TV-sändningars tillgänglighet för personer med funktionshinder och föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som övervägandena föranleder samt att

2. överväga om förbuden mot efterforskning och repressalier för företrädare för bl.a. kommunala företag bör straffsanktioneras, och lämna förslag till hur en sådan straffsanktionering kan se ut.

Yttrandefrihetskommitténs uppgifter enligt tilläggsdirektiven 2008:42 är uppdelade i två etapper. Etapp 1 omfattar arbete med förslag till grundlagsändringar inför valet 2010.

Under etapp 1 ska kommittén

1. föreslå de ändringar som krävs för att digital bio samt ”e-böcker och e-tidningar som levereras med innehåll” ska omfattas av YGL,
2. lämna förslag till de ändringar i YGL som krävs för att ansvaret för vissa Internetpubliceringar ska förtydligas,
3. lämna förslag till de ändringar i YGL som krävs för att offentlig visning av digital bio ska omfattas av undantaget från förbudet mot censur så att även digital bio ska kunna förhandsgranskas, och
4. ytterligare överväga förslaget i debattbetänkandet om en s.k. stencilregel för tekniska upptagningar.

Även uppdraget i dessa delar redovisas i förevarande betänkande.

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

Under etapp 2 ska kommittén

1. fortsätta arbetet med att överväga om man i längden bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten,
2. analysera om andra distributionsformer för yttranden till allmänheten, utöver de traditionella medierna, kan behöva skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna,
3. om det inte bedöms möjligt att hitta en ny teknikberoende regleringsmodell som ger ett tillräckligt starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten, göra en allmän översyn av TF och YGL med inriktningen att göra dessa grundlagar så tydliga och lättillämpade som möjligt,

4. utreda om skyddet för enskildas integritet och privatliv i TF och YGL bör stärkas,
5. överväga om det är möjligt att stärka enskilda personers ställning i förhållande till medieföretag om de utsätts för brott i medierna, dock utan att tryck- och yttrandefriheten på något avgörande sätt inskränks, och
6. fortsätta att överväga om möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp och liknande internationellt bistånd på det grundlagsreglerade området bör utökas.

Genomförandet

För arbetet med sina frågor har Yttrandefrihetskommittén hållit fyra sammanträden med enbart experterna och sex sammanträden med ledamöter och experter.

Förevarande delbetänkande har i huvudsak disponerats i överensstämmelse med uppdelningen av frågorna i direktiven. Kommittén är medveten om att det finns en del upprepningar i betänkandet. Dessa har gjorts för att underlätta läsningen.

Kommittén har avgett remissyttrande över betänkandet "Förstärkt skydd för företagshemligheter", SOU 2008:63.

Samråd har skett med den särskilde utredaren med uppgift att göra en allmän översyn av radio- och TV-lagen, "AV-utredningen".

Kommittén fortsätter nu sitt arbete med etapp 2, bl.a. frågan om man i längden bör behålla en teknikberoende grundlagsreglering av tryck- och yttrandefriheten.