
Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen beslutade den 4 februari 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Kommittén skulle också utreda frågor angående preskriptionstiderna för tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott, vissa tillämpningsproblem rörande främst yttrandefrihetsgrundlagen och frågan om brottet olaga hot och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led borde bli tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott.

Den 11 februari 1999 förordnade statsrådet Lejon justitierådet Göran Regner som ordförande i kommittén fr.o.m. den 4 februari 1999. Den 29 mars 1999 förordnade statsrådet Lejon riksdagsledamöterna Eva Arvidsson, Mats Einarsson, Carina Hägg, Kenth Högström och Åsa Torstensson, nuvarande chefredaktören Mats Johansson, redaktören Östen Johansson, nuvarande chefredaktören Anders Johnson, jur. kand. Åsa Romson och jur. kand. Helena Streiffert att som ledamöter ingå i kommittén. Samma dag förordnades direktören Per Hultengård, ombudsmannen Angelin Olsson de Groat, byråchefen Håkan Rustand, nuvarande hovrättsrådet Thomas Stiber-Strömgren, nuvarande föredraganden Gunilla Svahn Lindström och nuvarande kanslichefen Bertil Wennberg att som experter biträda kommittén. Genom beslut den 7 september 1999 förordnades jur. kand. Martin Brinnen att som expert biträda kommittén fr.o.m. den 1 september 1999. Genom beslut den 1 mars 2000 entledigades Gunilla Svahn Lindström och samma dag förordnades hovrättsassessorn Hedvig Trost som expert, båda besluten med verkan fr.o.m. den 13 mars 2000. Den 6 mars 2000 förordnades kanslirådet Peter Holm att som expert biträda kommittén. Genom beslut den 9 mars 2000 entledigades Mats Johansson och samma dag förordnades f.d. hovrättspresidenten Håkan Winberg som ledamot, båda besluten med verkan fr.o.m. den 13 mars 2000. Genom beslut den 19 april 2000 entledigades Hedvig Trost och samma dag förordnades hovrättsassessorn Magnus Larsson att som expert biträda kommittén, båda besluten med verkan fr.o.m. den 2 maj 2000. Den 9 juni 2000 entledigades Angelin Olsson de Groat och samma dag förordnades ombudsmannen Olle Wilöf som expert. Genom beslut den 18 augusti 2000 entledigades Anders Johnson och samma dag förordnades jur. kand. Erik Wassén som ledamot,

båda besluten med verkan fr.o.m. den 21 augusti 2000. Genom beslut den 19 oktober 2000 entledigades Thomas Stiber-Strömgren och samma dag förordnades hovrättsassessorn Susanne Kjaersgaard-Olsson som expert, båda besluten med verkan fr.o.m. den 23 oktober 2000. Den 15 december 2000 entledigades Helena Streiffert och samma dag förordnades riksdagsledamoten Ingvar Svensson som ledamot.

Som sekreterare åt kommittén har tjänstgjort jur. kand. Martin Brinnen under tiden den 1 april 1999 - den 31 augusti 1999 och hovrättsassessorn Katarina Rikte fr.o.m. den 1 september 1999. Rådmannen Kavita Bäck Mirchandani har biträtt kommittén med att göra den översikt över främmande länders rätt som finns i avsnitt 4.1.

Kommittén har antagit namnet *Mediegrundlagsutredningen* (Ju 1999:01).

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande *Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet. Utvidgat grundlagsskydd och andra frågor om tryck- och yttrandefrihet*. Betänkandet kommer även att finnas tillgängligt på <http://www.sou.gov.se>.

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 24 januari 2001

Göran Regner

Eva Arvidsson

Mats Einarsson

Carina Hägg

Kenth Högström

Östen Johansson

Åsa Romson

Ingvar Svensson

Åsa Torstensson

Erik Wassén

Håkan Winberg

/Katarina Rikte

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	13
<i>Sammanfattning</i>	15
<i>Summary</i>	35
<i>Författningsförslag</i>	57
1 Förslag till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen	57
2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	68
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden.....	72
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument	81
5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket	82
6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:1386) med instruktion för Patent- och registreringsverket	84
<i>Uppdraget och dess genomförande</i>	85

Del I Bakgrund

1 <i>Det yttrandefrihetsrättsliga systemet</i>	89
1.1 Inledning.....	89
1.2 De grundläggande principerna i TF och YGL.....	92
1.2.1 Etableringsfrihet	92
1.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder	94
1.2.3 Ensamansvar med meddelarskydd.....	95
1.2.4 Särskild brottskatalog m.m.	99
1.2.5 Särskild rättegångsordning m.m.	100
1.3 Utländska yttranden.....	101
1.3.1 TF.....	101
1.3.2 YGL	102

1.4	Allmänt om TF:s och YGL:s tillämpningsområden	105
1.4.1	Medieformer	105
1.4.2	Exklusivitetsprincipens räckvidd m.m.....	108
1.5	Pressetiska regler m.m.	108
1.5.1	Allmänt	108
1.5.2	Pressetik och Internet.....	109
1.5.3	Granskning av radio- och TV-program.....	110
2	<i>Mediekommitténs förslag och lagstiftningsarbetet därefter m.m.</i>	111
2.1	Grundlagsskydd för nya medier.....	111
2.1.1	Frågan om ett mer teknikberoende grundlagsskydd för yttrandefriheten	111
2.1.2	Nya fysiska databärare – tekniska upptagningar	113
2.1.3	Dator- och videospel.....	114
2.1.4	Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor	114
2.1.5	Skräddarsydda videogram.....	117
2.2	Barnpornografifrågan	118
2.3	Personuppgiftslagen.....	119
2.3.1	Lagens innehåll	119
2.3.2	Senare utveckling kring personuppgiftslagen.....	123
2.4	Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor	125

Del II En mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten

3	<i>Ny teknik och nya medieformer för kommunikation till allmänheten</i>	129
3.1	Inledning.....	129
3.1.1	Vissa grundläggande begrepp.....	129
3.2	Tre centrala faktorer i teknikutvecklingen.....	130
3.2.1	Digitaliseringen.....	131
3.2.2	Ökad överföringskapacitet.....	131
3.2.3	Standardiseringen	132
3.3	Konvergensfenomenet	133
3.4	Distributionssätt.....	135
3.4.1	Kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor	136
3.4.2	Särskilt om Internet.....	137
3.4.3	Särskilt om digital TV	139
3.4.4	Särskilt om digital radio.....	141
3.4.5	Särskilt om telenät	142

3.4.6	Kommunikation med hjälp av fysiska databärare.....	143
3.5	Nya tjänster för kommunikation till allmänheten.....	144
3.5.1	Inledning.....	144
3.5.2	Portaler.....	145
3.5.3	Meddelandetjänster, elektronisk post.....	147
3.5.4	Mötesplatser, diskussionsfora.....	149
3.5.5	Publicerings- och förmedlingstjänster.....	150
3.5.6	Länkning.....	152
3.5.7	Nya former av ”sändningar”.....	153
3.5.8	Sök- och navigationstjänster.....	156
3.5.9	Bevakningstjänster.....	157
3.5.10	Filtreringstjänster.....	157
3.5.11	Accesstjänster.....	158
3.5.12	Print on demand.....	158
3.6	Nya aktörer.....	160
3.7	Interaktivitet.....	162
3.7.1	Begreppet interaktivitet.....	162
3.7.2	Interaktivitet och massmedia.....	164
4	<i>Internationell utblick</i>	167
4.1	Regler och projekt rörande yttrandefriheten i nya medier i några andra länder.....	167
4.1.1	Danmark.....	167
4.1.2	Finland.....	168
4.1.3	Norge.....	169
4.1.4	England.....	171
4.1.5	Frankrike.....	173
4.1.6	Nederländerna.....	176
4.1.7	Tyskland.....	179
4.1.8	Kanada.....	180
4.1.9	USA.....	180
4.1.10	Australien.....	181
4.2	Regler och projekt inom EU och Europarådet.....	183
4.2.1	EU.....	183
4.2.2	Europarådet.....	189
5	<i>Behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten</i>	191
5.1	Uppdraget m.m.....	191
5.2	Omfattas de nya tjänsterna av nu gällande grundlagsreglering av yttrandefriheten?.....	195

5.2.1	Kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor	195
5.2.2	Skrifter och tekniska upptagningar	209
5.3	Slutsatser angående behovet av en ändring av grundlagsregleringen av yttrandefriheten.....	210
5.3.1	Kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor	211
5.3.2	Skrifter och tekniska upptagningar	215
5.4	Ett utvidgat grundlagsskydd	216
5.4.1	Förutsättningarna för ett mer teknikberoende grundlagsskydd	216
5.4.2	Förslag till utvidgning av grundlagsskyddet.....	225
5.4.3	Förslaget tekniskberoende	229
5.5	Särskilt om etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL contra skyldigheten att driva samtrafik enligt telelagen m.m.....	231
5.5.1	Inledning	231
5.5.2	Något om näten m.m.....	233
5.5.3	Kort om frågornas tidigare behandling.....	234
5.5.4	Gällande rätt	237
5.5.5	Överväganden	244
6	<i>Internationella aspekter på ett mer teknikberoende grundlagsskydd för yttrandefriheten.....</i>	249
7	<i>EG:s dataskyddsdirektiv</i>	259
7.1	Inledning.....	259
7.2	Kort om EG-rätten och dess förhållande till svensk lag och grundlag	261
7.3	Dataskyddsdirektivet och dess genomförande.....	263
7.3.1	Allmänt om direktivet.....	263
7.3.2	Möjlighet till undantag och begränsningar	266
7.3.3	Genomförandet genom personuppgiftslagen.....	268
7.4	Överväganden	271

Del III Tillämpningsproblem rörande TF och YGL

8	<i>Preskriptionstiderna för tryck- och yttrandefrihetsbrotten</i>	281
8.1	Inledning.....	281
8.2	Preskriptionsreglerna i TF och YGL m.m.	282
8.2.1	Huvudregler	282
8.2.2	Pliktexemplarsregeln	283
8.2.3	Brottsbalksregeln	284
8.2.4	Allmänna preskriptionstider	285

8.2.5	Enskilt åtal	288
8.2.6	Regler om ursprungsuppgifter m.m.	289
8.2.7	Upplagebegreppet	291
8.2.8	Övergångsreglering	292
8.3	Bakgrunden till nuvarande regler	293
8.3.1	TF:s ursprungliga lydelse	293
8.3.2	1976 års reform	293
8.3.3	YGL	295
8.3.4	De särskilda preskriptionstidernas bakgrund	295
8.4	Närmare om problemen	295
8.4.1	Preskriptionstidernas längd	295
8.4.2	Beräkning av preskriptionstiderna för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar	297
8.5	JK:s förslag om beräkning av preskriptionstid	301
8.5.1	Förslaget	301
8.5.2	Remissyttrandena	303
8.6	Överväganden	306
8.6.1	Preskriptionstiderna för tryck- och yttrandefrihetsbrott i skrifter och tekniska upptagningar	306
8.6.2	Särskilt om preskriptionstiderna för radioprogram och databaser	318
9	<i>Vissa frågor om beslag</i>	331
9.1	Inledning	331
9.2	Gällande rätt	332
9.2.1	Åtalstiden efter utredningsbeslag av tekniska upptagningar m.m.	332
9.2.2	Rätt till domstolsprövning	337
9.2.3	Skyldigheten enligt YGL att ange vilka avsnitt i en upptagning som föranlett beslag m.m.	338
9.3	Närmare om problemen och JK:s förslag m.m.	340
9.3.1	Åtalstiden efter utredningsbeslag av tekniska upptagningar m.m.	340
9.3.2	Rätt till domstolsprövning	343
9.3.3	Skyldigheten enligt YGL att ange vilka avsnitt i en upptagning som föranlett beslag m.m.	344
9.4	Ett åskådningsexempel	349
9.5	Överväganden	351
9.5.1	Åtalstiden efter utredningsbeslag av tekniska upptagningar	351
9.5.2	Rätt till domstolsprövning	353
9.5.3	Skyldigheten enligt YGL att ange vilka avsnitt i en upptagning som föranlett beslag m.m.	354

10	<i>Några tryckfrihetsrättsliga begrepp m.m.</i>	357
10.1	Inledning	357
10.2	Angående uttrycket ”skrift som framställts i tryckpress” i 1 kap. 5 § TF	359
10.2.1	Inledning	359
10.2.2	Gällande rätt	360
10.2.3	Något om tekniken	364
10.2.4	Problemen m.m.	367
10.2.5	Överväganden	368
10.3	Upplaga	374
10.3.1	TF	375
10.3.2	YGL	377
10.4	Utgivningstidpunkten enligt TF och YGL	379
10.4.1	TF	379
10.4.2	YGL	380
10.5	Ytterligare begrepp	390
10.6	Särskilt om tekniska upptagningar som framställts utomlands	394
10.6.1	Inledning	394
10.6.2	Skyldighet att sätta ut ursprungsuppgifter	395
10.6.3	Förlagan tillverkas i Sverige och exemplaren tillverkas utomlands	398
10.7	Särskilt om skyndsam behandling av tryck- och yttrande- frihetsmål	400
10.7.1	Inledning	400
10.7.2	Kort om handläggningstiderna	401
10.7.3	Överväganden	401

Del IV Brottskatalogen i TF

11	<i>Skall ytterligare brott upptas som tryck- och yttrandefri- hetsbrott?</i>	405
11.1	Inledning	405
11.2	Allmänt om tryck- och yttrandefrihetsbrotten	407
11.2.1	Reglerna i TF och YGL	407
11.2.2	TF:s förarbeten beträffande exklusivetsprincipen	410
11.2.3	1976 års reform av regeringsformen	412
11.2.4	Massmedieutredningens förslag	413
11.2.5	Yttrandefrihetsutredningens inställning m.m.	414
11.2.6	Vissa uttalanden i doktrinen	415
11.3	Överväganden	416
11.3.1	Grundläggande utgångspunkter	416
11.3.2	Hotbrotten	418

11.3.3	Övriga brott.....	432
11.3.4	Vissa slutsatser beträffande hotbrotten	440
11.3.5	Slutsatser beträffande övriga brott.....	447
11.3.6	Konsekvenser för den publicistiska verksamheten	450
11.3.7	Något om förekomsten av olaga hot m.fl. brott på Internet	455
11.3.8	Samlat ställningstagande beträffande brotts- katalogen.....	456
11.4	Frågan om undantag från ensamansvaret och meddelar- friheten	458
11.4.1	Inledning	458
11.4.2	Gällande rätt.....	459
11.4.3	Överväganden	468

Del V Övrigt

12	<i>Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar</i>	475
12.1	Inledning	475
12.2	Kostnadsberäkningar	475
12.3	Övriga konsekvensbeskrivningar.....	477
12.3.1	Den kommunala självstyrelsen	477
12.3.2	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	477
12.3.3	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	478
12.3.4	Små företags arbetsförutsättningar, konkurrensför- måga m.m.....	478
12.3.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	479
12.3.6	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrations- politiska målen.....	479
13	<i>Författningskommentar</i>	481
13.1	Förslaget till lag om ändring i yttrandefrihetsgrundlagen	481
13.2	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	497
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1559) med före- skrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihets- grundlagens områden.....	499
13.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument	509
13.5	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket	509

13.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1995:1386) med instruktion för Patent- och registreringsverket	509
------	---	-----

	<i>Reservationer och särskilda yttranden</i>	511
--	--	-----

Bilagor

1	Mediegrundlagsutredningens direktiv	537
2	JK:s framställning till regeringen av den 20 maj 1997 ”Framställning i anledning av vissa tillämpningsproblem rörande främst yttrandefrihetsgrundlagen”, Justitiedepartementets dnr 97/1925	551
3	Den historiska utvecklingen av grundlagsskyddet för vissa medier i TF och YGL.....	575
4	Litteraturförteckning.....	607

Förkortningar

a.	anförd, anförda
art.	artikel
bet.	betänkande
BrB	brottsbalken
dir.	direktiv
DO	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
Ds	departementsstencil
EG	Europeiska gemenskapen
Europakonventionen	Europeiska konventionen (4 november 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
granskningslagen	lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram
HD	Högsta domstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KU	konstitutionsutskottet
MMU	Massmedieutredningen
p.	punkt
pliktexemplarslagen	lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument
PO	Allmänhetens pressombudsman
PON	Pressens Opinionsnämnd
prop.	proposition
PuL	personuppgiftslagen (1998:204)
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagens skrivelser
SKL	Statens kriminaltekniska laboratorium
SOU	statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
tillämpningslagen	lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden
YFU	Yttrandefrihetsutredningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

1 Sammanfattning

Kommitténs huvudförslag:

- Den nuvarande s.k. databasregeln (1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen, YGL) utvidgas så att den omfattar också direktsändning på begäran, print on demand och push-teknik. För massmedieföretag skall skyddet liksom hittills vara automatiskt. För andra införs en möjlighet att genom utgivningsbevis få ett frivilligt skydd. Dessa ändringar innebär en vidareutveckling av nuvarande grundlagsreglering men gör denna mindre teknikberoende.
- Nuvarande regel om s.k. must carry-princip (i 3 kap. 1 § YGL) kompletteras.
- Preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar utan ursprungsuppgifter skall vara den enligt brottsbalken och blir därigenom längre än enligt nuvarande huvudregel om ett år. Åtal måste dock väckas inom två år från det att JK fick kännedom om upptagningen.
- Preskriptionstiden för databaser skall vara ett år och räknas från det att tillhandahållandet upphörde. Om den s.k. bilageregeln (i 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen, TF) är tillämplig, skall tiden dock vara sex månader från det att tillhandahållandet inleddes. En ny regel ger domstol möjlighet att besluta om borttagande av ett brottsligt yttrande ur en databas som bilageregeln är tillämplig på.
- I beslagsreglerna görs smärre ändringar, bl.a. grundlagsfästs rätten till domstolsprövning.
- Beträffande tekniska upptagningar görs en ändring som klargör att - på motsvarande sätt som enligt TF - ingripande på grund av yttrandefrihetsbrott får ske först när i vart fall ett exemplar framställts och lämnats ut för spridning.
- För tekniska upptagningar som framställts utomlands införs en skyldighet för importören att ange vissa uppgifter på upptagningen.
- Ingen utvidgning görs av brottskatalogen i TF.

Kommitténs uppdrag kan delas upp i tre delar;

- frågan om en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten,

- tillämpningsproblem rörande TF och YGL, omfattande bl.a. frågan om de preskriptionstider som gäller för tryck- och yttrandefrihetsbrott bör förlängas, vissa frågor om beslag enligt TF och YGL och frågor rörande några tryckfrihetsrättsliga begrepp, samt
- frågan om ytterligare brott, bl.a. olaga hot, bör upptas som tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Tillämpningsproblemen har påpekats av JK i en framställning till regeringen, se bilaga 2 till detta betänkande. Framställningen skall enligt direktiven tjäna som utgångspunkt och diskussionsunderlag för kommitténs överväganden.

1 En mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten

Uppdraget

Kommittén skall närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. Det anges i direktiven att det tryckta ordet har en särställning i den fria opinionsbildningen och samhällsdebatten och att utgångspunkten därför är att den nuvarande uppdelningen på två grundlagar bör bestå och att TF även i fortsättningen bör vara den grundlag som ger skydd för yttranden i form av det tryckta ordet. Förstahandsuppgiften för kommittén avser kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. informationsöverföring som sker på annat sätt än genom att fysiska databärare transporteras mellan avsändare och mottagare. Det är därvid utvecklingen på t.ex. Internet och inom telekommunikationerna som står i förgrunden. I direktiven anges att införandet av termen tekniska upptagningar i YGL kan förväntas på ett tillfredsställande sätt möta den tekniska utvecklingen när det gäller upptagningar med sådana yttranden som YGL är avsedd att skydda men att det sagda inte hindrar att vissa justeringar kan behöva göras i såväl TF som YGL för att reglerna skall anpassas till utvecklingen på informationsteknikens område, exempelvis tillkomsten av s.k. print on demand. Uppdraget i denna del kan ses som en fortsättning av den del av Mediekommitténs uppdrag som gällde grundlagsskydd för nya medier (se SOU 1997:49).

Omfattas de nya tjänsterna av nu gällande grundlagsreglering av yttrandefriheten?

Kommittén har undersökt vilka nya tjänster som kan användas för kommunikation med allmänheten. TF gäller för skrift som framställts i tryckpress och skrift som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller denna försetts med vissa uppgifter om mångfaldigandet. TF innehåller också en regel (1 kap. 7 § andra stycket, här kallad bilageregeln) som ger skydd åt radioprogram och tekniska upptagningar som avses i YGL när de används av ägaren till en periodisk skrift för att oförändrat sprida hela eller delar av skriftens innehåll. Radioprogrammet eller den tekniska upptagningen skall i ett sådant fall jämföras med en bilaga till skriften.

YGL gäller för ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Med vissa liknande överföringar avses andra överföringar som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor än ljudradio och television, t.ex. telefax och videotex (det senare var vid YGL:s tillkomst en benämning på en slags databas). YGL innehåller också i 1 kap. 9 § en regel (här kallad databasregeln) som ger grundlagsskydd åt databaser varigenom allmänheten tillhandahålls upplysningar på särskild begäran med hjälp av elektromagnetiska vågor under förutsättning dels att databasen drivs av en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå, dels att mottagaren inte kan ändra innehållet i registret.

Kommittén behandlar portaler, meddelandetjänster, elektronisk post, mötesplatser, diskussionsfora, publicerings- och förmedlingstjänster, länkning, push-teknik, webbsändningar, sök- och navigationstjänster, bevakningstjänster, filtreringstjänster, accesstjänster och print on demand. När det gäller frågan om dessa tjänster omfattas av TF eller YGL är frågan närmare bestämt om de faller under tillämpningsområdet för någon av följande regler; huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL, databasregeln i 1 kap. 9 § samma grundlag eller bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF respektive reglerna om tryckta skrifter i TF och tekniska upptagningar i YGL.

Huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL gäller för sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Beträffande rekvisitet riktad till allmänheten konstaterar kommittén att detta betyder att sändningen skall vara riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar och att sändningen måste startas av avsändaren. Om sändningen startas av mottagaren faller den alltså utanför denna paragraf.

Beträffande databasregeln i 1 kap. 9 § YGL konstaterar kommittén att även denna paragraf gäller för överföringar som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor om 1. allmänheten därigenom på särskild begäran tillhandahålls upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling och 2. det är ett sådant massmedieföretag som anges i paragrafen som ombesörjer tillhandahållandet och mottagaren inte kan ändra innehållet i registret. Mediegrundlagsutredningen anser att kravet att överföringen skall ske på begäran innebär ett krav på att mottagaren startar överföringen. Regeln avser traditionella massmedieföretag och omfattar inte aktörer som enbart driver databasverksamhet. Om ett traditionellt massmedieföretag förlägger sin databasverksamhet till en särskild juridisk person, t.ex. ett nytt aktiebolag, får frågan om detta innebära att verksamheten faller utanför databasregeln enligt kommitténs mening avgöras av om massmedieföretaget alltjämt kan anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna eller inte. Det bör alltså vara de sakliga förhållandena och inte de formella omständigheterna som är avgörande.

Beträffande bilageregeln (1 kap. 7 § andra stycket TF) anser kommittén, i likhet med Mediekommittén, att uttrycket ”i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen” innebär att även sådana överföringar från databaser som avses i databasregeln och som alltså sker på begäran från mottagaren kan omfattas av bilageregeln, om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida hela eller delar av skriftens innehåll oförändrat på detta sätt. För att bilageregeln skall vara tillämplig i ett sådant fall krävs emellertid att databasen enbart innehåller hela eller delar av den periodiska skriftens innehåll. Detta torde innebära att bilageregeln i praktiken mera sällan blir tillämplig på databaser. En webbplats från vilken en ljudfil med en ”taltidning” kan hämtas till en synskadads dator är ett exempel på en databas som kan anses falla under bilageregeln. En särskild fråga är vad som kan anses utgöra en databas när det t.ex. på samma www-adress finns material från flera olika periodiska skrifter. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening får innehållet ur en periodisk skrift anses utgöra en egen databas om det finns avskilt i en egen fil så att det är naturligt att betrakta det som en egen enhet. I ett sådant fall skulle alltså bilageregeln kunna vara tillämplig på denna del av databasen. Detta synsätt innebär att det är viktigt att databasinnehavare ordnar verksamheten på ett väl strukturerat sätt så att olika delar av databasen är klart identifierbara och möjliga att skilja från andra delar.

Vid tillämpning av dessa grundlagsregler med den här angivna tolkningen på nya tjänster för kommunikation till allmänheten har Mediegrundlagsutredningen kommit till följande resultat.

Portal är en benämning på en webbplats på Internet där en mängd olika tjänster har samlats. Begreppet portal behandlas därför inte särskilt vad

gäller frågan om grundlagsskydd föreligger enligt TF eller YGL utan i stället behandlas de olika tjänsterna för sig.

Meddelandetjänster och elektronisk post som riktas till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar omfattas av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL. Bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF kan därmed också bli tillämplig om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider hela eller delar av skriftens innehåll oförändrat på detta sätt. Sändning av meddelantjänster och elektronisk post startas av avsändaren. Databasregeln kan därför inte bli tillämplig.

Vid *webbaserad e-post* sänder avsändaren inte e-postmeddelandet till mottagarens dator utan till en e-postserver och meddelandet presenteras som webbsidor där mottagaren kan läsa det. Detta kan jämföras med ett brev som når en personlig postbox och som sedan hämtas där av adressaten. Om samma meddelande sänds till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar kan webbaserad e-post falla under huvudregeln om radioprogram. Om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll oförändrat på detta sätt kan även bilageregeln vara tillämplig.

Beträffande *mötesplatser och diskussionsfora* konstaterar Mediegrundlagsutredningen att det är användaren som startar överföringen av material från databasen. Huvudregeln om radioprogram kan därför inte vara tillämplig. Om databasen är ordnad så att användarna kan föra in material så att detta blir tillgängligt för andra användare utan föregående åtgärd från den som driver databasen faller den utanför grundlagsskyddet eftersom mottagaren då kan ändra innehållet i databasen. Om däremot databasen är ordnad så att införingar som användarna gör inte kan bli tillgängliga för andra användare utan föregående åtgärd från den som driver databasen, en s.k. modererad tjänst, är databasregeln tillämplig om det är ett sådant massmedieföretag som anges i regeln som driver verksamheten. Även bilageregeln kan bli tillämplig på en sådan databas.

När det gäller *publicerings- och förmedlingstjänster samt länkning* konstaterar kommittén att databasregeln måste tolkas så att tillämpning av regeln är utesluten inte endast i fall då mottagaren kan ändra innehållet i databasen så att ändringarna blir tillgängliga för andra användare utan föregående åtgärd av den som driver databasen utan även i fall när någon annan har denna möjlighet. Detta innebär att om databasen innehåller t.ex. länkar till andra databaser eller på annat sätt är sammankopplad med andra databaser och ändringar av innehållet i dessa andra databaser oförmedlat kan bli tillgängliga för användarna i massmedieföretagets databas som innehåll i denna ("hämtningslänk") faller massmedieföretagets databas utanför grundlagsskyddet enligt YGL. Det torde dock vara ett mera teoretiskt fall att en länk tekniskt är konstruerad på detta sätt. Länkar som innebär att användaren tekniskt förflyttas ("förflyttningslänk") till den länkade

databasen kan enligt Mediegrundlagsutredningens mening inte anses utgöra något problem. Innehållet i den länkade databasen ingår då inte i massmedieföretagets databas utan länkningen är att betrakta endast som en hänvisning. En sådan länkning innebär alltså inte att massmedieföretagets databas faller utanför databasregeln.

När det gäller *push-teknik* konstaterar kommittén att begreppet har en vag innebörd. Oftast torde det dock betyda att användarna abonnerar på skräddarsydda sammanställningar av information som sänds till dem utan särskild begäran vid varje tillfälle men enligt ett i förväg uppgjort schema. Om det är mottagaren som startar överföringen kan tjänsten omfattas av databasregeln om det är ett traditionellt massmedieföretag som driver tjänsten. Om överföringarna startas av avsändaren gör detta att databasregeln inte är tillämplig även om informationen hämtas ur en databas. Huruvida överföringarna i ett sådant fall omfattas av huvudregeln om radioprogram beror på om tillräckligt många abonnenter får del av ett likalydande meddelande för att det skall kunna anses riktat till allmänheten så som krävs enligt den regeln.

Beträffande *webbsändningar* konstaterar kommittén att det är mottagaren som startar överföringen och att alla fall av uppspelning av en tidigare inspelning omfattas av databasregeln, förutsatt att det är ett sådant massmedieföretag som anges i regeln som driver verksamheten. Även när det är fråga om överföring av en direktsändning, dvs. överföring i princip utan tidsfördröjning i förhållande till verkligheten och utan egentlig lagring av datafiler, är det mottagaren som startar överföringen, det är då fråga om en *direktsändning på begäran*. Eftersom mottagaren startar överföringen är huvudregeln om radioprogram enligt kommitténs mening inte tillämplig. Direktsändning på begäran kräver med nuvarande teknik en datalagring i några sekunder och tidsfördröjningen kommer att bli än mindre, kanske endast någon tusendels sekund. Eftersom det då knappast är fråga om en sådan datalagring som avsågs när databasregeln kom till är det enligt Mediegrundlagsutredningens mening tveksamt om direktsändning på begäran omfattas av YGL nu och än mer i framtiden.

När det gäller *sök- och navigationstjänster* anser kommittén att om mottagaren använder sådana tjänster får den information som sänds till honom med hjälp av tjänsterna anses överförd på begäran. Databasregeln eller bilageregeln kan därför bli tillämpliga även när sådana tjänster används om de förutsättningar som anges i reglerna är uppfyllda. Beträffande *bevakningstjänster* kan förhållandet vara detsamma. Det kan då även vara fråga om överföringar som startas av avsändaren. Huvudregeln om radioprogram kan i ett sådant fall vara tillämplig.

Filtreringstjänster används för att sortera bort viss information. Användningen av sådana tjänster är alltså inte relevant för frågan om överföring av information på visst sätt faller under grundlagens skydd.

Den som tillhandahåller en ren *access tjänst* kan enligt Mediegrundlagsutredningens mening inte anses därigenom tillhandahålla information.

När det gäller *print on demand*, dvs. framställning på beställning av enstaka exemplar av skrifter, bilder eller tekniska upptagningar konstaterar kommittén att sådan framställning i normalfallet inte omfattas av TF eller YGL.

Slutsatser angående behovet av en ändring av grundlagsregleringen av yttrandefriheten

Kommittén anser att det föreligger behov av att ändra grundlagsregleringen av yttrandefriheten så att även databaser hos t.ex. bokförlag och tryckerier får automatiskt grundlagsskydd enligt nu gällande databasregel. Vidare föreligger behov av att ge grundlagsskydd för viss användning av push-teknik, direktsändningar på begäran och viss *print on demand*-verksamhet. Det finns också behov av att ge en möjlighet till grundlagsskydd för sådan verksamhet och för databasverksamhet enligt nu gällande databasregel som bedrivs av andra än massmedieföretag.

Förutsättningarna för ett utvidgat och mer teknikberoende grundlagsskydd

Eftersom utgångspunkten för uppdraget är att uppdelningen på två grundlagar skall bestå och TF även i fortsättningen skall ge skydd för det tryckta ordet ingår det inte i Mediegrundlagsutredningens uppdrag att överväga om det är möjligt att åstadkomma ett generellt grundlagsskydd för yttrandefriheten som omfattar alla yttranden oavsett vilket medium de framförs i.

Önskan att uppnå en mera teknikberoende YGL får enligt kommitténs mening inte leda till ett försämrat grundlagsskydd utan de hittills gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna måste alltså kunna gälla. Det är bl.a. svårt att applicera det nuvarande ensamansvarssystemet generellt på publicering på Internet. Om så skulle ske finns det stor risk att det ofta inte skulle finnas någon att ställa till svars om ett yttrande är brottsligt. Man bör inte heller generellt belasta alla som publicerar yttranden på t.ex. Internet med de nackdelar som följer med ett grundlagsskydd i form av skyldighet att utse utgivare, dokumentera innehållet etc. Ett generellt grundlagsskydd för publicering via Internet eller genom andra överföringar till allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor bör därför inte genomföras utan någon form av avgränsning krävs.

Avgränsningen bör ske genom en möjlighet till frivilligt grundlagsskydd för viss kommunikation. Detta frivilliga skydd kan inte åstadkommas genom något slag av regel om att grundlagsskydd gäller om vissa uppgifter finns angivna. Ett skäl härför är att det för grundlagsskydd måste ställas krav utöver angivande av vissa uppgifter, bl.a. måste verksamheten vara ordnad så att den som driver den har kontroll över innehållet. Uppgifter i en databas är inte heller beständiga utan kan lätt tas bort eller ändras vilket kan leda till tveksamhet om grundlagsskydd föreligger. Kommittén anser att skyddet i stället bör utformas så att det görs beroende av om utgivningsbevis söks och utfärdas (se nedan).

Förslag till utvidgning av grundlagsskyddet

Ett utvidgat grundlagsskydd skall bygga på nuvarande modell med ett speciellt, detaljerat grundlagsskydd för massmedier och inte ges formen av ett mera allmänt skydd, t.ex. av den modell artikel 10 i Europakonventionen erbjuder. Mediegrundlagsutredningen föreslår i stället följande. Databasregeln (1 kap. 9 § YGL) utvidgas till att även gälla direktsändning på begäran, print on demand som innebär att enstaka exemplar av skrifter, bilder eller tekniska upptagningar framställs på beställning genom utdrag ur en databas, t.ex. i en bok- eller skivhandel, och användning av sådan push-teknik som innebär att en databasinnehavare som råder över innehållet i databasen sänder meddelanden till mottagarna med innehåll och tidsintervaller som dessa angett i förväg. Som massmedieföretag uppräknas samma aktörer som i nu gällande databasregel med tillägg av företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter. Även t.ex. bokförlag och tryckerier omfattas alltså. När sådana massmedieföretag som nämns i regeln driver sådan verksamhet som anges i regeln får de automatiskt grundlagsskydd för denna. För andra aktörer föreslås en möjlighet till frivilligt grundlagsskydd efter ansökan om utgivningsbevis för sådan verksamhet som anges i regeln. Om utgivningsbevis utfärdas gäller grundlagsskydd för verksamheten.

Förslaget överensstämmer till sin konstruktion med det som lades fram av Mediekommittén beträffande traditionell databasverksamhet men är mera omfattande eftersom det förutom traditionell databasverksamhet även inkluderar direktsändning på begäran, viss print on demand-verksamhet och viss användning av pushteknik. Förslaget utvidgar också kretsen av massmedieföretag med bl.a. bokförlag och tryckerier.

Genom det frivilliga grundlagsskyddet uppnås att alla som vill driva sådan verksamhet som sägs i databasregeln kan få grundlagsskydd för verksamheten om den är ordnad på det sätt som sägs i databasregeln (det krävs t.ex. för direktsändningar på begäran att mottagaren inte kan ändra

innehållet och för traditionell databasverksamhet krävs att innehållet kan ändras endast av den som driver verksamheten). Kravet på utgivningsbevis innebär också att medverkande kan kontrollera om sådant finns och därmed grundlagsskydd föreligger och på så sätt få klarhet i om deras medverkan är straffri. Grundlagen skall uttömmande ange när utgivningsbevis skall utfärdas eller får återkallas.

Kommittén föreslår nya regler i tillämpningslagen om utgivningsbevis. Radio- och TV-verket föreslås utfärda utgivningsbevis på ansökan av den som driver verksamheten, om den tekniskt är ordnad på det sätt som anges i databasregeln, utgivare har utsetts och vissa andra krav är uppfyllda. Radio- och TV-verket föreslås också få till uppgift att föra register över verksamheter enligt databasregeln. En skyldighet att anmäla namn på registret skall finnas, och för att undvika risk för förväxling med verksamhet som drivs enligt nu gällande databasregel föreslås en skyldighet för den som driver sådan verksamhet att anmäla namn på denna till Radio- och TV-verket. Verket skall även bl.a. få möjlighet att återkalla utgivningsbevis om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre föreligger, t.ex. om verksamheten inte längre tekniskt är ordnad så som krävs enligt databasregeln.

Kommitténs förslag i denna del innebär också att även den som driver sådan verksamhet som sägs i databasregeln och vari överföringarna utgår från utlandet skall ha möjlighet att i Sverige få ett utgivningsbevis. Grundlagens skydd skall gälla fullt ut för sådan verksamhet med utgivningsbevis.

Förslagets teknikberoende m.m.

Förslagen innebär att grundlagen i stor utsträckning är teknikberoende och att de inskränkningar som gäller är nödvändiga om man vill upprätthålla de yttrandefrihetsrättsliga principerna samtidigt som man inte vill belasta andra än dem som vill ha grundlagsskyddet med de därtill hörande förpliktelseerna. Mediegrundlagsutredningen anser att grundlagen med de föreslagna ändringarna på ett tillräckligt sätt uppfyller kraven på teknikberoende samtidigt som grundlagsregleringen ges ett lämpligt materiellt innehåll.

Kommittén anser att det bör inrättas en stående beredning som har till uppgift att följa utvecklingen och utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område.

Förslagets förenlighet med EG:s dataskyddsdirektiv

Möjligheten till undantag i yttrandefrihetens intresse enligt artikel 9 i dataskyddsdirektivet är vidare än vad ordalagen där synes ge vid handen och den utvidgning av YGL:s tillämpningsområde som Mediegrundlagsutredningen föreslår får anses omfattas av denna möjlighet till undantag.

Särskilt om etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL contra skyldigheten att driva samtrafik enligt telelagen m.m.

I YGL föreslås ändringar i fråga om etableringsfriheten (här nätägarens rätt att bestämma över sina nät) för att tillåta regler om skyldighet att upplåta utrymme i nät för annans teletjänster samt för att klargöra att det är tillåtet med regler om skyldighet för nätinnehavare att släppa in andra program än dem som nu omfattas av den s.k. must carry-skyldigheten liksom med regler om skyldighet att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkollektivet (t.ex. hyresgäster i ett hyreshus) inflytande över programvalet.

2 A Preskriptionstiderna för tryck- och yttrandefrihetsbrotten

Uppdraget

Preskriptionstiden enligt vanlig lag för t.ex. hets mot folkgrupp som inte är ringa är fem år. Enligt TF och YGL gäller emellertid särskilt korta preskriptionstider för tryck- och yttrandefrihetsbrotten. Preskriptionstiden är sex månader för periodiska skrifter och radio- och TV-program. För andra skrifter och tekniska upptagningar är tiden enligt huvudregeln ett år från det att framställningen lämnades ut för spridning. Från denna huvudregel finns det två undantag. De kallas här pliktexemplarsregeln respektive brottsbalksregeln. Pliktexemplarsregeln gäller tekniska upptagningar med rörliga bilder och säger att det beträffande sådana upptagningar i lag får föreskrivas att de inte skall anses ha lämnats ut för spridning förrän de har lämnats för registrering hos en myndighet; för videogram finns i tillämpningslagen en sådan regel som säger att ett videogram som inte har getts in till Statens biografbyrå för granskning enligt lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram skall anses ha lämnats ut för spridning först när pliktexemplar enligt lagen om pliktexemplar av dokument har lämnats. Brottsbalksregeln avser olaga våldsskildring i tekniska upptagningar, för vilka brottsbalkens preskriptionstid gäller i stället för YGL:s.

Mediegrundlagsutredningens uppdrag när det gäller preskriptionstiderna för tryck- och yttrandefrihetsbrotten består av två delar. Den ena rör frågan om de särskilt korta preskriptionstider som enligt TF och YGL gäller för tryck- och yttrandefrihetsbrotten skall förlängas och den andra rör frågan hur utgångspunkten för beräkning av preskriptionstiderna för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar skall bestämmas. När det gäller frågan om preskriptionstidernas längd anges i direktiven att utgångspunkten är att de typiska nyhetsmedierna periodiska skrifter samt ljudradio- och TV-program alltjämt skall ha en särskild ställning.

Bakgrunden till uppdraget är bl.a. att JK stött på problem vid tillämpningen av YGL, främst i fall av misstanke om barnpornografibrott och olaga våldsskildring i videogram samt hets mot folkgrupp på CD-skivor. Frågan hur utgångspunkten för preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar skall bestämmas har därvid uppkommit till följd av svårigheter att fastställa när en teknisk upptagning lämnats ut för spridning i de vanliga fall då föreskrivna ursprungsuppgifter saknas eller är bristfälliga.

Kommitténs överväganden och förslag

Tekniska upptagningar

Kommittén konstaterar att problemet med preskriptionstiden när det gäller tekniska upptagningar inte består i svårigheter att hinna utreda yttrandefrihetsbrotten inom tiden utan i svårigheter att kunna motbevisa påståenden om att preskription inträtt i de vanliga fall då föreskrivna ursprungsuppgifter saknas eller är bristfälliga. Det är alltså inte preskriptionstidens längd som är problemet utan svårigheter att fastställa preskriptionstidens utgångspunkt, dvs. att fastställa när upptagningen lämnades ut för spridning. Mediegrundlagsutredningen anser att det är viktigt att inta en försiktig hållning när det gäller grundlagsändringar och endast företa ändringar i grundlagen för att åtgärda problem som uppkommit i praktiken och visat sig betydelsefulla eller för att avhjälpa annars uppenbara brister i grundlagen. Eftersom huvudproblemet med preskriptionstiderna för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar är att upptagningarna i stor utsträckning saknar ursprungsuppgifter leder denna försiktighetsprincip till att lösningen på problemen rörande grundlagarnas preskriptionstider för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar bör gälla sådana tekniska upptagningar som saknar föreskrivna ursprungsuppgifter och alla yttrandefrihetsbrott.

Kommittén har bl.a. undersökt om det är möjligt att införa regler som fastställer utgångspunkten för preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar som saknar föreskrivna ursprungsuppgifter på något

annat sätt än från det att upptagningen faktiskt lämnades ut för spridning, t.ex. efter förebild av pliktexemplarsregeln eller genom en presumptionsregel som JK föreslagit och som innebär att tekniska upptagningar som saknar föreskrivna ursprungsuppgifter skall anses utlämnade för spridning först när de påträffas, om inte annat framgår av omständigheterna. Kommittén har funnit att brottsbalkens regler om preskriptionstid gäller som yttersta gräns för preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott och att denna yttersta tidsgräns skall räknas från det att upptagningen först faktiskt lämnades ut för spridning. Detta innebär att varianter av pliktexemplarsregeln, en sådan presumptionsregel som nyss berörts eller någon annan regel som fastställer utgångspunkten för preskriptionstiden på något annat sätt än från det att upptagningen faktiskt lämnades ut för spridning endast kan tillämpas inom de i brottsbalken angivna preskriptionstiderna. De omfattar alltså inte fall där spridning påstås ha skett för så länge sedan att preskriptionstiden enligt brottsbalken gått ut. Grundproblemet för JK – att han möts av oriktiga påståenden, som inte kan vederläggas, om utgivning för så länge sedan att preskription inträtt – löses alltså inte med de angivna reglerna. Kommittén anser att man inte kan acceptera en regel som säger att brottsbalkens preskriptionstider inte skall gälla som yttersta gräns för yttrandefrihetsbrotten.

Kommittén föreslår att problemet med preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar löses genom en ny regel om att brottsbalkens regler om preskriptionstid skall gälla för yttrandefrihetsbrott i sådana tekniska upptagningar som saknar någon av de i 3 kap. 13 § YGL föreskrivna ursprungsuppgifterna (en utvidgad brottsbalksregel). Detta sätt att angripa problemet inriktas inte direkt på svårigheten att fastställa tidpunkten för utlämnande till spridning. Det bör ändå kunna bidra till att göra det i viss mån lättare för JK att motbevisa påståenden om att preskription har inträtt eftersom nya tekniska upptagningar med olika egenskaper och prestanda blir tillgängliga i hög takt. Tanken är att JK med ledning av den tekniska upptagningens egenskaper och prestanda kan utröna när en sådan upptagning getts ut. Ju längre preskriptionstiden är desto större möjligheter torde JK ha att motbevisa invändningar om preskription. För att inte onödigtvis förlänga den tid JK har på sig att utreda yttrandefrihetsbrottet och väcka åtal föreskrivs också att åtal dock inte får väckas senare än två år från det att JK fick kännedom om upptagningen. Med denna lösning saknar pliktexemplarsregeln och den särskilda regeln om olaga våldsskildring självständig betydelse såvitt avser tid för väckande av allmänt åtal. Kommittén föreslår att de upphävs.

För enskilt åtal för yttrandefrihetsbrott är det redan enligt gällande rätt brottsbalkens preskriptionstider som gäller. Kommitténs förslag föranleder därför ingen ändring beträffande enskilt åtal för yttrandefrihetsbrott.

Tryckta och därmed enligt TF jämställda skrifter samt radio- och TV-program

Problemen på TF:s område kan inte anses så stora att de motiverar en ändring. Det har inte heller framkommit något som talar för en förlängning av den preskriptionstid av sex månader som gäller för periodisk skrift för vilken utgivningsbevis gäller. Kommittén stannar därför för att någon ändring inte bör göras i TF beträffande preskriptionstiderna för tryckfrihetsbrott. Det har inte heller framkommit något som talar för att preskriptionstiderna för yttrandefrihetsbrott i traditionella ljudradio- och TV-program bör förlängas. Någon sådan ändring föreslås därför inte.

Databaser

Yttrandefrihetsbrott i en databas skall betraktas som ett perdurerande (pågående) brott varför preskriptionstiden skall räknas från det att materialet inte längre tillhandahölls i databasen (detta gäller dock inte när bilageregeln i 1 kap. 7 § TF är tillämplig, se nedan). För yttrandefrihetsbrott i databaser föreslås att preskriptionstiden förlängs från sex månader till ett år och att det föreskrivs att tiden löper från det att det brottsliga meddelandet inte längre tillhandahölls.

När bilageregeln är tillämplig på en databas är preskriptionstiden för tryckfrihetsbrott i databasen sex månader i likhet med vad som gäller för den periodiska skriften. Hänsyn till syftet med bilageregeln motiverar att tiden i ett sådant fall räknas från det att tillhandahållandet inleddes. I bilageregeln i TF föreslås ett tillägg som anger denna utgångspunkt för preskriptionstiden. Att preskriptionstiden räknas från det att tillhandahållandet inleddes innebär att när väl sex månader gått efter att tillhandahållandet inleddes skulle brottsligt material kunna tillhandahållas straffritt under oändlig tid. Det föreslås därför också en regel som gör det möjligt för en domstol som dömer för ett tryckfrihetsbrott i en databas som omfattas av bilageregeln att förordna att det brottsliga yttrandet skall tas bort ur databasen. Att inte följa ett sådant förordnande beläggs med straff.

2 B Vissa frågor om beslag

Uppdraget

Kommittén skall se över åtalstiden efter utredningsbeslag med anledning av yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar. Kommittén skall också överväga om bestämmelser om rätt till domstolsprövning av konfiskerings- och utredningsbeslag behöver tas in i TF och YGL, och om skyldigheten

enligt YGL att ange vilka avsnitt i en upptagning som har föranlett ett beslag bör upphävas i fråga om utredningsbeslag. Även skyldigheten enligt YGL att sända ett bevis om att beslag har beslutats till den som låtit framställa en upptagning skall ses över.

Kommitténs överväganden och förslag

Mediegrundlagsutredningen anser att rättegångsbalkens regler om rätt till domstolsprövning av beslag gäller för både s.k. utrednings- och konfiskeringsbeslag enligt både TF och YGL. Kommittén föreslår att det i TF införs en uttrycklig regel om rätt till domstolsprövning av beslag som verkställts utan rättens förordnande. Regeln gäller för både utredningsbeslag och konfiskeringsbeslag. Genom hänvisning i YGL till bestämmelsen blir den gällande även för utrednings- och konfiskeringsbeslag enligt YGL.

Av JK:s framställning framgår att det sällan är möjligt för JK att genomföra en förundersökning och väcka åtal inom den stipulerade tiden, fyra veckor, efter t.ex. ett omfattande beslag av videogram som saknar ursprungsuppgifter. JK har föreslagit att den särskilda tiden för väckande av åtal efter utredningsbeslag upphävs såvitt avser filmer och ljudupptagningar. Med hänsyn till att problem inte föreligger vid alla utredningsbeslag enligt YGL utan främst beträffande omfattande beslag och att möjlighet till förlängning finns enligt YGL samt med beaktande av det viktiga intresset av skyndsam behandling av yttrandefrihetsmål anser Mediegrundlagsutredningen att det inte finns tillräckliga skäl för att avvika från TF:s mönster när det gäller tid för åtal efter utredningsbeslag. Kommittén har alltså stannat för att ingen ändring bör vidtas beträffande tiden för åtal efter utredningsbeslag av tekniska upptagningar.

En bestämmelse i YGL om att varje beslut om beslag skall ange det eller de avsnitt av framställningen som föranlett beslaget innebär att en sådan precisering skall ske samtidigt som beslutet om beslag fattas. Detta kan i vissa fall vara praktiskt omöjligt, t.ex. vid omfattande beslag av videogram där varje videogram har en speltid av omkring tre timmar. JK har föreslagit att skyldigheten att ange avsnitt bör upphävas i fråga om utredningsbeslag enligt YGL. Kommittén föreslår att det införs en möjlighet för JK att i efterhand komplettera ett beslut om utredningsbeslag med uppgift om vilka avsnitt som åberopas som brottsliga. Kompletteringen skall göras så snart tillgängliga resurser medger. Komplettering i efterhand får endast ske när det inte är möjligt att ange avsnitten i samband med beslutet om beslag.

I TF:s och YGL:s regler om skyldighet att sända bevis om beslag görs ett tillägg om att detta skall göras så snart det kan ske för att klargöra att JK får dröja med underrättelsen tills det är klart vem den skall sändas till.

2 C Några tryckfrihetsrättsliga begrepp m.m.

Uppdraget

I sin framställning till regeringen tar JK upp problem med vissa begrepp vid tolkningen av grundlagarna, t.ex. upplaga, och efterlyser förtydliganden av begreppsapparaten i YGL. JK påtalar även vissa oklarheter och tillämpningssvårigheter beträffande tekniska upptagningar som framställts utomlands. I Mediegrundlagsutredningens uppdrag ingår att behandla de av JK påtalade problemen och att se över YGL:s begreppsapparat så som JK efterlyst. I kommitténs direktiv nämns också uttrycket ”skrift som framställts i tryckpress” som ett avgränsningsproblem.

Kommitténs överväganden och förslag

Uttrycket ”skrift som framställts i tryckpress” i 1 kap. 5 § TF

Svårigheter med att avgöra om en skrift framställts i tryckpress i TF:s mening kan föreligga i två avseenden. Det kan dels vara tveksamt vad som avses med begreppet tryckpress i TF, dels kan det vara svårt att avgöra vilken teknik som använts vid framställningen.

Mediegrundlagsutredningen anser att uttrycket tryckpress i TF får anses avse alla metoder för mångfaldigande som innebär att färgen överförs från tryckmediet, t.ex. en tryckplåt, till tryckbäraren, t.ex. papper, genom en direktkontakt och ett fysiskt tryck mellan dem. Detta innebär att många nya tekniker omfattas av begreppet tryckpress. Skrifter som framställs på annat sätt kan få grundlagsskydd enligt stencilregeln (1 kap. 5 § första stycket andra meningen TF) om de mångfaldigas och förses med sådana uppgifter som anges i regeln. Kommittén anser att det inte är möjligt att i lagtexten närmare precisera vad som avses med tryckpress och att det även framdeles bör överlämnas till rättstillämpningen att avgöra denna fråga.

Svårigheterna att fastställa vilken teknik som använts vid framställningen av en skrift är ett bevisproblem. Kommittén anser att problemet i vart fall för närvarande är av begränsad betydelse men har ändå övervägt om det kan och bör undanröjas eller minskas genom någon ändring i TF. Eftersom privat kommunikation måste hållas utanför TF:s tillämpningsområde är det inte möjligt med en regel som ger alla skrifter automatiskt grundlagsskydd. Ett krav på en viss upplagestorlek är inte heller någon lösning på problemet eftersom det skulle ge stora bevisproblem. En stencilregel som gäller för alla skrifter är inte heller tänkbar eftersom det skulle innebära en försvagning av det grundlagsskydd som sedan lång tid gällt för skrifter som framställts i tryckpress och skulle kunna beröra många skrifter. Detsamma gäller om man skulle utforma en regel för alla

skrifter efter förebild av en presumtionsregel i 1 kap. 10 § YGL (som avser förekomsten av s.k. ursprungsuppgifter i tekniska upptagningar). Eftersom bevisproblemets omfattning och betydelse får anses tämligen begränsad och de diskuterade lösningarna innebär ingripande ändringar i TF, anser Mediegrundlagsutredningen att grundlagsskyddet för skrift som framställts i tryckpress inte bör ändras.

Man bör inte heller i TF införa en presumtionsregel efter förebild av 1 kap. 10 § YGL för skrift som framställs genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande för att åstadkomma en större likhet i behandling av skrifter som framställts i tryckpress och andra skrifter. Anledningen är att en presumtionsregel skulle innebära en viss ökad svårighet för t.ex. polis och åklagare att avgöra om grundlagsskydd föreligger eller inte eftersom även andra omständigheter än förekomsten av ursprungsuppgifter då skulle behöva beaktas.

Upplaga

Kommittén föreslår ingen reglering av begreppet upplaga men redovisar följande synpunkter på detta.

När det gäller skrift som framställts i tryckpress skall TF anses tillämplig även när endast något exemplar 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. Ett sådant fall föreligger t.ex. då ett tryckt plakat förs omkring i en folksamling.

När det gäller skrifter som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande krävs för att TF skall vara tillämplig att skriften verkligen är eller avses bli mångfaldigad. Hur många exemplar som krävs får bedömas mot bakgrund av att skriften skall kunna lämnas ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets.

För tekniska upptagningar gäller detsamma som för skrifter som framställts genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande när spridning avses ske genom utlämning av exemplar och inte genom t.ex. offentlig uppspelning av ett videogram.

Olika innehåll ger olika upplagor, och olika framställningstillfällen ger också olika upplagor.

Utgivningstidpunkten enligt TF och YGL

Utgivningstidpunkten, dvs. den tidpunkt då ingripande mot yttrandet tidigast får ske, för tekniska upptagningar enligt YGL uppnås, liksom för skrifter enligt TF, först när i vart fall ett exemplar av den tekniska upptag-

ningen framställts och lämnats ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets. Utgivningstidpunkten är alltså inte nådd redan när endast beredvillighet att på beställning producera och sprida upptagningar föreligger eftersom en sådan tolkning skulle strida mot bl.a. förbudet mot censur som innebär att framställning och spridning av skrifter och tekniska upptagningar inte får villkoras av förhandsgranskning av det allmänna och att ingripanden mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. För att klargöra att utgivningstidpunkten nås först när i vart fall ett exemplar av den tekniska upptagningen framställts och lämnats ut för spridning till andra än dem som befinner sig i en mindre, sluten krets införs i YGL en regel som anger att en teknisk upptagning ges ut då den utlämnas för att spridas till allmänheten. Som en följd av denna ändring justeras ordalydelsen i YGL:s regel om preskription.

Ytterligare begrepp

Kommittén har här följande uppfattning. Med *teknisk upptagning* skall förstås en upplaga av en teknisk upptagning och varje ny upplaga anses utgöra en ny teknisk upptagning. *Exemplar* och *mångfaldiga* har samma betydelse som i normalt språkbruk. *Den som låtit framställa* får anses avse den som planerar, organiserar och genomför produktionen av de för spridning avsedda exemplaren. Varje framställning, t.ex. genom kopiering, av en ny upplaga är en ny produktion. Några förslag läggs inte fram i denna del.

Tekniska upptagningar som framställts utomlands

Bestämmelserna i YGL om att ursprungsuppgifter skall sättas ut skall inte gälla för tekniska upptagningar som framställts utomlands och lämnats ut för spridning i Sverige, eftersom skyldigheten att sätta ut uppgifter enligt dessa bestämmelser åvilar den som framställer upptagningen och denne inte är åtkomlig eftersom han finns utomlands. I stället införs i YGL en särskild regel om ursprungsuppgifter på sådana "utländska" upptagningar. Enligt regeln skall upptagningarna förses med uppgifter om vem som här i landet lämnat ut dem för spridning och när exemplaren förts in i landet. Skyldigheten åvilar importören. I tillämpningslagen införs en särskild regel om att skyldigheten att sätta ut uppgifter på importerade upptagningar skall fullgöras på samma sätt som när det gäller upptagningar som framställts här om det är möjligt. När det inte är möjligt får skyldigheten full-

göras genom att uppgifterna anbringas på fodral, omslag eller liknande föremål.

Om förlagan till en teknisk upptagning tillverkas i Sverige och de för spridning avsedda exemplaren tillverkas utomlands och importerats hit får upptagningen enligt kommitténs mening anses framställd utomlands.

Skyndsam behandling av tryck- och yttrandefrihetsmål

Mediegrundlagsutredningen understryker att det är viktigt att bestämmelserna i TF och YGL om skyndsam behandling av mål enligt grundlagarna efterlevs.

Bestämmelsen om skyndsam handläggning i TF gäller uttryckligen för tryckfrihetsmål ”och annat mål om brott mot bestämmelserna i denna förordning”. Enligt den hänvisning som finns i YGL till denna bestämmelse skall dock vad som sägs där gälla ”i fråga om yttrandefrihetsmål”. Utformningen av hänvisningen innebär alltså att regeln om skyndsam behandling endast gäller för yttrandefrihetsmål och inte för andra mål enligt YGL. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening finns det inte anledning till en sådan skillnad mellan TF och YGL. Kommittén föreslår därför en omformulering i YGL så att regeln om skyndsam behandling gäller för samma typer av mål enligt YGL som enligt TF.

3 Brottskatalogen i TF

Uppdraget

Kommittén skall ta ställning till om brottet olaga hot och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led bör upptas i brottskatalogen i TF så att sådana yttranden blir straffbara som tryck- och yttrandefrihetsbrott om de begås i medier som omfattas av TF eller YGL. Bakgrunden till uppdraget är det s.k. Aftonbladsmålet som gällde publicerade ”hotbilder”.

Kommitténs överväganden

Den fråga som skall besvaras är om ytterligare brott bör föras in i brottskatalogen i TF (som gäller också enligt YGL) och i så fall vilka. Frågan gäller främst brott där hot ingår som ett led. Kommittén har sett det som naturligt att låta analysen omfatta samtliga brottsbalksbrott. Det kan ju finnas ansvarsbestämmelser som till konstruktionen liknar hotbrotten och som det kan vara motiverat att behandla likadant vid överväganden om

brottskatalogens utformning. Vid bedömning av frågan om utvidgning måste man utgå från det materiella tillämpningsområdet TF ansetts ha enligt förarbeten, doktrin och praxis. Gränsen för tillämpningsområdet kan dock inte anses klar.

Mediegrundlagsutredningen anser att följande grundläggande utgångspunkter bör gälla vid övervägandena om ett visst brott är av den arten att det i princip skulle kunna föras in i TF:s brottskatalog. Brottet måste kunna begås genom ett yttrande i ett grundlagsskyddat medium. Yttrandet skall vara straffbart i sig vilket innebär att brottet i princip inte får innehålla något moment som står utanför den ensamansvariges kontroll, dvs. man ska i princip med ledning av enbart själva yttrandet kunna bedöma om det är straffbart eller inte. Yttrandets innehåll skall också kunna anses falla inom det område som kan avgränsas utifrån tryckfrihetens syfte och innebörd, som därvid skall tolkas vidsträckt. Detta innebär att man utgår från att begagnandet av grundlagsskyddade medier som ett medel i den enskilda näringsverksamhetens tjänst ej kräver grundlagsskydd, varför t.ex. bedrägeri, oredligt förfarande, svindleri och förfalskning inte skall upptas som tryckfrihetsbrott. Man måste också bedöma om det kan anses sannolikt att brottet skall begås i ett grundlagsskyddat medium, om det aktuella straffstadgandet är sådant att det kan missbrukas i syfte att strypa yttrandefriheten och om det aktuella brottet går att beivra enligt de tryckfrihetsrättsliga process- och ansvarsreglerna.

Vid tillämpning av dessa utgångspunkter på straffstadgandena i brottsbalken har kommittén kommit fram till att olaga hot, hot mot tjänsteman (inklusive hot mot väktare m.fl. enligt 17 kap. 5 § BrB), övergrepp i rättsak och brott mot medborgerlig frihet är brott av ett sådant slag att de skulle kunna upptas i brottskatalogen. Huruvida så också bör ske kräver emellertid ytterligare överväganden. Kommittén har funnit att det inte med någon högre grad av säkerhet kan sägas hur ett införande i brottskatalogen av dessa brott skulle påverka möjligheterna för massmedierna att rapportera om sådana brott men att det inte kan uteslutas att det skulle medföra en viss hämsko på nyhetsrapporteringen. Enligt vad kommittén kunnat utröna finns det inte tillräckligt underlag för någon säker uppfattning om hur vanligt förekommande de aktuella brotten är på Internet. Kommittén har stannat för uppfattningen att det inte finns tillräckliga skäl, i vart fall för närvarande, för att föreslå någon utvidgning av brottskatalogen. Kommittén föreslår alltså inte att något ytterligare brott nu skall upptas i brottskatalogen.

Kommittén har även övervägt frågan om försök, förberedelse och stämpling bör upptas i brottskatalogen - för den händelse ovan angivna brott skulle tas med - och frågan om brotten bör föranleda undantag från ensamansvaret och meddelarfriheten, om de skulle upptas i brottskatalogen.

1 Summary

The Commission's main proposals:

- The current so-called database rule (Chapter 1, Article 9, Fundamental Law on Freedom of Expression - YGL) is extended so that it also covers direct transmission on request, print on demand and push technology. For mass-media enterprises, the protection shall, as previously, be automatic. For others, an opportunity is introduced to obtain voluntary protection through a publishing licence (as for periodicals). These amendments involve a further development of the existing constitutional rules but make them less dependent upon technology.
- The existing rule concerning so-called must carry-principle (contained in Chapter 3, Article 1, YGL) is supplemented.
- The limitation period for offences against freedom of expression contained in technical recordings without information on origin shall only be that according to the Penal Code and becomes thereby more extensive than according to the existing main rule of one year. However, prosecution must be instituted within two years from when the Office of the Chancellor of Justice (JK) became aware of the recording.
- The limitation period for databases shall be one year and computed from when the provision of information ceased. However, if the so-called supplement rule (contained in Chapter 1, Article 7, Freedom of the Press Act - TF) applies, the period shall be six months from when the provision of information commenced. A new rule affords the Court an opportunity to decide on the removal of a criminal expression from a database to which the supplement rule applies.
- Minor amendments are made to the seizure rules, among other things, the right to judicial consideration is laid down in the Constitution.
- As regards technical recordings, an amendment is made which clarifies that – in a corresponding manner as under the TF – intervention on the grounds of freedom of expression offences may only occur after when, in any case, one copy after production is released for distribution.
- As regards technical recordings that are produced abroad, an obligation is introduced for the importer to state certain information on the recording.
- No extension is made of the list of offences contained in the TF.

The terms of reference of the Commission can be divided into three parts,

- the issue of a more technology-independent constitutional regulation of freedom of expression
- application problems concerning the Freedom of the Press Act (TF) and the Fundamental Law on Freedom of Expression (YGL), comprising inter alia the issue of whether the limitation periods applicable to press and freedom of expression offences should be extended, certain issues concerning seizure under the TF and YGL and questions concerning some freedom of expression legal concepts and terms, and
- the issue of whether further offences, among others, unlawful threat, should be included as press and freedom of expression offences.

Problems with application have been pointed out by the JK in a presentation made to the Swedish Government, see Appendix 2 to this report. The presentation shall, according to the directives, serve as a starting point and information base for discussion for the deliberations of the Commission.

1 Greater technology-independent constitutional regulation of freedom of expression

The assignment

The Commission shall analyse the need of and the pre-conditions for a greater technology-independent constitutional regulation of the freedom of expression. It is stated in the directives that the printed word has an exceptional position in the free formation of opinion and public discourse and that the starting point therefore is that the current division into two constitutional laws should remain and that the TF should also in the future be the constitutional law that provides protection for expression in the form of the printed word. The primary task for the Commission relates to communication with the aid of electro-magnetic waves, i.e. information transfer that occurs in other ways than through physical data bearers being transferred between transmitter and recipient. It is thereby the development with, for example, the Internet and through telecommunications that are in the foreground. It is stated in the directives that the introduction of the term technical recordings in the YGL may be expected to cover in a satisfactory manner the technical developments as regards recordings of such expressions that the YGL is intended to protect. However, certain adjustments may nonetheless need to be made regarding both the TF and YGL in order to ensure that the rules are adapted to developments within

the information technology sector, for example, the availability of so-called print on demand. The assignment in this respect can be viewed as a continuation of that part of the earlier Media Commission's assignment concerning the constitutional protection for new media (see Official Government Report - SOU 1997:49).

Are these new services covered by the current constitutional rules on Freedom of Expression?

The Commission has investigated what new services may be used for communication with the public. The TF applies to written matter that is produced in printing presses and written matter that is duplicated by stencilling, photocopying or other similar technical procedure provided a publishing licence applies for the written matter or it is endorsed with certain information concerning the duplication. The TF also contains a rule (Chapter 1, Article 7, second paragraph, referred to here as the supplement rule), which affords protection to radio programmes and technical recordings referred to in the YGL when they are used by the owner of a periodical in order to disseminate unaltered the whole or parts of the content of the periodical. The radio programme or the technical recording should in such a case be equated with a supplement to the written matter.

The YGL applies to audio radio, television and certain similar transfers together with films, videotapes, audio recordings and other technical recordings. Certain similar transfers means other transfers that take place with the aid of electro-magnetic waves than audio radio and television, for example, telefax and videotex (the latter was at the time the YGL was passed the title of a kind of database). The YGL also contains in Chapter 1, Article 9, a rule (here referred to as the database rule) which provides constitutional protection for databases whereby the public are provided with information on special request with the aid of electro-magnetic waves subject to the pre-condition first that the database is run by an editor for a periodical or for radio programmes, an enterprise for the professional production of technical recordings or a news agency, second that the recipient cannot alter the content in the register.

The Commission deals with portals, messaging services, electronic mail, meeting places, discussion fora, publication and information agency services, linking, push-technology, web transmissions, search and navigation services, monitoring services, filtering services, access services and print on demand. As regards the question of whether these services are subject to the TF or YGL, the question is more specifically whether they fall within the scope of any of the following rules; namely, the main rule concerning radio programmes contained in Chapter 1, Article 6, YGL, the

database rule in Chapter 1, Article 9 of the same constitutional law or the supplement rule contained in Chapter 1, Article 7, second paragraph, TF; alternatively, the rules applicable to written matter in the TF or technical recordings contained in the YGL.

The main rule concerning radio programmes contained in Chapter 1, Article 6, YGL applies for broadcasts of radio programmes that are directed at the public and intended to be received with the aid of technical equipment. As regards the requisite "directed at the public" the Commission concludes that this means that the broadcast should be directed at a broad circle of recipients, which is basically open to anybody, and that the broadcast must be started by the transmitter. If the broadcast is started by the recipient, it consequently falls outside the scope of this Article.

As regards the database rule contained in Chapter 1, Article 9, YGL, the Commission concludes that this Article also applies to transfers that are made with the aid of electro-magnetic waves provided: 1. the public thereby upon a special request are provided with information directly from a register with recordings for automatic data processing; and 2. it is such a mass-media enterprise as referred to in the Article that attends to the provision and the recipient cannot alter the content of the register. The Media Constitutional Law Commission considers that the requirement that the transfer should occur upon request involves a requirement that the recipient starts the transfer. This rule relates to traditional mass-media enterprises and does not cover actors who only run database operations. If a traditional mass-media enterprise places its database activities with a separate legal person, for example a new corporation, the issue of whether this entails the activity falling outside the database rule is determined, in the Commission's opinion, by whether or not the mass-media enterprise can still be deemed to be the person who provides the public with the information. It should thus be the objective criteria and not the formal circumstances that are decisive.

As regards the supplement rule (Chapter 1, Article 7, second paragraph, TF), the Commission considers, as did the Media Commission, that the expression "in the form of a radio programme or a technical recording that is referred to in the Fundamental Law on Freedom of Expression" means that even such transfers from databases as are subject to the database rule and which thus take place on the request of the recipient, may be subject to the supplement rule, provided it is the owner of a periodical who disseminates or allows the dissemination of the whole or part of the content of the written matter unaltered in this way. However, in order for the supplement rule to apply in such a case, it is required that the database only contains the whole or parts of the content of the periodical. This probably means that the supplement rule in practice applies less often to databases. A website from which an audio file with an "audio newspaper"

can be collected for a computer of a person with visual impairment is an example of a database that may be considered to fall within the supplement rule. It is another question what may be deemed to comprise a database when, for example, material from several different periodicals is available on the same www address. In the opinion of the Media Constitutional Law Commission, the content from a periodical may be deemed to comprise its own database if it is separated in its own file in such a way that it is natural to regard it as its own section. In such case, the supplement rule would therefore also be applicable to that part of the database. This approach means that it is important that the database owner arranges the activity in a properly structured manner so that various parts of the database are clearly identifiable and possible to distinguish from other parts.

When applying these constitutional law rules with the interpretation ascribed here to new services for communication to the public, the Media Constitutional Law Commission has drawn the following conclusions.

Portal is a name for a website on the Internet where a multitude of various services are collected. The word "portal" is therefore not dealt with separately as regards the issue of the existence of constitutional protection under the TF or YGL, but instead the various services are each dealt with separately.

Messaging Services and electronic mail that is directed at a wide circle of recipients, which is basically open to everybody, are subject to the main rule concerning radio programmes contained in Chapter 1, Article 6, YGL. The supplement rule contained in Chapter 1, Article 7, second paragraph, TF, may therefore also be applicable if it is the owner of a periodical that disseminates the whole or part of the content of the written matter unaltered in this way. The transmission of messaging services and electronic mail is started by the sender. The database rule cannot therefore apply.

In connection with *web-based e-mail*, the sender does not despatch the e-mail message to the recipient's computer but to an e-mail server and the message is presented as web pages where the recipient can read it. This can be compared with a letter that reaches a personal post box and which is then collected there by the addressee. If the same message is sent to a wide circle of recipients, which is basically open for everybody, a web-based e-mail may fall under the main rule concerning radio programmes. The supplement rule may also be applied if it is the owner of a periodical that circulates or allows the circulation by these means of the content of the written matter without alteration.

As regards *meeting places and discussion fora*, the Media Constitutional Law Commission concludes that it is the user who starts the transfer of material from the database. The main rule concerning radio programmes can therefore not be applied. If the database is arranged so that the users

can introduce material so that it becomes available for other users without a preceding measure being taken on the part of the person operating the database, it falls outside the constitutional protection as the recipient can then alter the content of the database. However, if the database is arranged so that entries that the users make cannot become available for other users without a preceding measure being taken by the person operating the database - a so-called moderated service - the database rule applies provided it is such a mass-media enterprise as referred to in the rule that operates the activity. The supplement rule may also apply to such a database.

As regards *publication and information agency services* together with *linking*, the Commission concludes that the database rule must be interpreted so that the application of the rule is excluded not only in cases where the recipient can alter the content of the database so that the alterations become available to other users without a preceding measure being taken on the part of the person operating the database but also in cases where someone else has this opportunity. This means that if the database contains, for example, links to other databases or in other ways is connected with other databases and alterations of the contents in these other databases may become available directly without an intermediary to the users in the mass-media enterprise's database as content in that database ("collecting link"), the mass-media enterprise's database falls outside the constitutional protection under the YGL. However, it is probably a rather theoretical case that a link is technically designed in this way. Links that involve that the user is technically transferred ("transferring link") to the linked database cannot, in the opinion of the Media Constitutional Law Commission, be considered to comprise any problem. The content of the linked database is then not included in the mass-media enterprise's database but the linking is to be merely regarded as a reference. Such a linking thus does not mean that the mass-media enterprise's database falls outside the database rule.

As regards *push-technology*, the Commission concludes that this concept has a vague meaning. However, it must often probably mean that users subscribe to tailor-made compilations of information that are distributed to them without a separate request on each occasion but in accordance with a pre-determined plan. If it is the recipient who starts the transfer, the service is covered by the database rule provided it is a traditional mass-media enterprise that operates the service. If the transfers are started by the sender, this means that the database rule is not applicable even if the information is collected from a database. Whether the transfers in such a case are subject to the main rule concerning radio programmes depends upon whether a sufficient number of subscribers receive similarly worded messages in order for it to be able to be regarded as directed at the public, as required according to the rule.

As regards *web transmissions*, the Commission concludes that it is the recipient who starts the transfer and that all cases of playing of a previous recording are subject to the database rule, provided it is such a mass-media enterprise as referred to in the rule that conducts the activity. Even when the issue involves the transfer of a direct broadcast, i.e. transfer basically without delay in time in relation to reality and without any real storage of data files, it is the recipient who starts the transfer, it is then a question of a direct transmission on request. As the recipient starts the transfer, the main rule concerning radio programmes, in the view of the Commission, does not apply. Direct transmission on request requires, with existing technology, data storage for some seconds and the delay in time will be even less, perhaps only some thousandths of a second. As this then hardly involves any such data storage that was intended when the database rule was created, it is in the opinion of the Media Constitutional Law Commission doubtful whether direct broadcasts on request are subject to the YGL now and even more in the future.

As regards *search and navigation services*, the Commission considers that if the recipient uses such services, the information that is sent to him with the aid of the services may be deemed to be transferred on request. The database rule or the supplement rule can therefore also apply when such services are used, provided the pre-conditions referred to in the rules are satisfied. As regards *monitoring services*, the relationship may be the same. This may then also involve transfers that are started by the sender. The main rule concerning radio programmes may be applicable in such a case.

Filtering services are used in order to eliminate certain information. The use of such services is thus not relevant for the issue of whether the transfer of information in a particular manner falls within the scope of the constitutional protection.

A person who provides a pure *access service* cannot, in the opinion of the Media Constitutional Law Commission, thereby be deemed to provide information.

As regards *print on demand*, i.e. production on order of individual copies of written matter, images or technical recordings, the Commission concludes that such production in the normal case is not subject to the TF or YGL.

Conclusions regarding the need for an amendment of the constitutional rules governing freedom of expression

The Commission considers that there is a need to amend the constitutional law rules on freedom of expression so that databases with, for example,

book publishers and printers, also obtain automatic constitutional protection under the existing database rule. There is also a need to provide constitutional protection for certain use of push-technology, direct broadcasts on request and certain print on demand activities. There is also a need to provide an opportunity for constitutional protection for such activities and for database activities according to the current database rule that are conducted by parties other than mass-media enterprises.

The pre-conditions for an extended and more technology-independent constitutional protection

As the starting point for the assignment is that the division into two constitutional laws should remain and that the TF should also in the future provide the protection for the printed word, it is not part of the Media Constitutional Law Commission's assignment to deliberate on the possibility of achieving a general constitutional protection for freedom of expression that covers all expression irrespective of the media by which they are transferred.

The desire to achieve a more technology-independent YGL must not, in the view of the Commission, result in a deterioration of the constitutional protection, but on the contrary the legal principles applicable to the press and freedom of expression must continue to apply in the future. It is, among other things, difficult to apply the existing sole liability system generally to publication on the Internet. If this was to be done, there would be a great risk that there would often not be anyone to be held responsible if an expression is criminal. Nor should one generally burden everyone who publishes expressions on, for example, the Internet, with the drawbacks entailed by constitutional protection in the form of an obligation to appoint an editor, document the content, etc. A general constitutional protection for publication via the Internet or through other transfers to the public with the aid of electro-magnetic waves should therefore not be implemented. Some form of delimitation is required instead.

This delimitation should be effected through an opportunity for voluntary constitutional protection for certain communication. This voluntary protection cannot be achieved through any kind of rule prescribing that constitutional protection applies if certain information is stated. One reason for this is that for constitutional protection requirements in addition to the provision of certain information must be imposed; among other things, the activity must be arranged so that the person conducting it has control of the content. Nor is information in a database permanent, but can easily be removed or altered, which can result in doubts about the existence of constitutional protection. The Commission considers that the protection

ought instead to be designed so that it is made dependent upon a publishing licence being sought and issued (see below).

Proposal for extension of constitutional protection

An extended constitutional protection should be based on the current model with a special, detailed constitutional protection for mass-media and not provided in the form of a more general protection, for example by the model offered by Article 10 of the European Convention. The Media Constitutional Law Commission instead proposes the following. The database rule (Chapter 1, Article 9, YGL) is extended to apply also to direct transmissions on request, print on demand that involves individual copies of written matter, pictures or technical recordings being produced on order through extracts from a database, for example in a book or record store, and use of such push-technology whereby a database owner who controls the content of the database transmits messages to recipients with a content and at time intervals that they have specified in advance. Mass-media enterprises means those actors subject to the current database rule with supplement of enterprises for professional production of printed matter or material equated therewith according to the TF. Thus, for example, book publishers and printers are also covered. When such mass-media enterprises as are mentioned in the rule conduct such activities as are referred to in the rule, they obtain automatic constitutional protection for this. An opportunity for voluntary constitutional protection is proposed for other actors upon application for a publishing licence for such activities as are referred to in the rule. If a publishing licence is issued constitutional protection applies for the activity.

The proposal corresponds in its design to that submitted by the Media Commission concerning traditional database activities but is more extensive as it also includes, besides traditional database activities, direct transmission on request, certain print on demand activities and certain use of push-technology. The proposal also extends the circle of mass-media enterprises to, among others, book publishers and printers.

Through the voluntary constitutional protection, it is possible for everybody who desires to operate such activities referred to in the database rule to obtain constitutional protection for the activity if it is arranged in the manner stated in the database rule (it is required, for example, for direct transmissions on request that the recipient cannot alter the content and for traditional database activities it is required that the content can only be altered by the person who conducts the activity). The requirement for a publishing licence also means that participants can control whether such exists and if consequently there is constitutional protection and in this way

obtain clarification about whether their involvement is not punishable. The YGL shall comprehensively state the preconditions for the issue and revocation of a publishing licence.

The Commission proposes new rules in the Implementation Act on publishing licences. It is proposed that the Radio and TV Authority should issue publishing licences upon application by the person conducting the activity, provided it is technically arranged in the manner stated in the database rule, an editor has been appointed and certain other requirements are satisfied. It is also proposed that the Radio and TV Authority is given the task of keeping a register of activities under the database rule. There should be an obligation to give notice of the name of the activity and, in order to avoid any risk of confusion with activities that are conducted in accordance with the current database rule, it is proposed that an obligation is introduced for persons who conduct such activities to report the name of the activity to the Radio and TV Authority. The Authority shall also, among other things, be given powers to revoke publishing licences if the pre-conditions to issue such a licence no longer exist, for example if the activity is no longer technically arranged as required according to the database rule.

The Commission's proposals in this respect thus mean that even those who conduct such activities as are referred to in the database rule and within which transfers are made from abroad should have an opportunity to obtain a publishing licence in Sweden. Constitutional protection should apply fully for those activities holding a publishing licence.

The proposal's technology-independence, etc.

The proposal means that the constitutional laws to a large extent are technology-independent and that the limitations that apply are necessary if one wishes to maintain the freedom of expression legal principles at the same time as one does not wish to burden other persons than those who wish to have constitutional protection with the obligations this entails. The Media Constitutional Law Commission considers that the constitutional laws with the proposed amendments will in a sufficient manner satisfy the requirements for technology-independence at the same time as the constitutional rules are afforded an appropriate substantive content.

The Commission considers that a standing committee should be established with the task of monitoring developments and investigating and submitting proposals for solutions to various problems in the field of freedom of expression.

The compatibility of the proposal with the EC's Data Protection Directive

The possibility for exceptions in the interest of freedom of expression in accordance with Article 9 of the Data Protection Directive is broader than its wording appears to permit and the extension of the scope of the YGL proposed by the Media Constitutional Law Commission may be considered to be within this possibility for exceptions.

Specially on the freedom of establishment for wire transmissions according to the YGL contra the obligation to conduct interconnection according to the Telecommunications Act, etc.

Amendments are proposed to the YGL as regards the freedom of establishment (here the network owner's right to decide about his network) to allow rules concerning the obligation to grant capacity in networks for the telecom services of another, and also to clarify that it is allowed to have rules concerning the obligation for network owners to allow other programmes than those that are now subject to the so-called must carry obligation and also rules concerning an obligation to implement measures in order to ensure the influence of the receiver collectives (e.g. tenants in rental blocks) on the programme selection.

2 A Time limitations for press and freedom of expression offences

The assignment

The time limitation according to ordinary statutes for, for example, agitation against an ethnic group that is not a minor offence is five years. However, according to the TF and YGL, special limitation periods apply to press and freedom of expression offences. The limitation period is six months for periodicals and radio and television programmes. For other written matter and technical recordings, the period is according to the main rule one year from when the product was released for circulation. There are two exceptions to this main rule. They are referred to as the "mandatory copy rule" and "Penal Code rule" respectively. The mandatory copy rule applies to technical recordings with moving pictures and provides that, as regards such recordings, a statute may prescribe that they should not be deemed to have been released for circulation before they have been submitted for registration with an authority; as regards videota-

pes, the Implementation Act contains such a rule, which provides that a videotape that has not been submitted to the National Board of Film Classification for review in accordance with the Film and Videotape Control Act shall be deemed to have been released for circulation only when the mandatory copy under the Mandatory Copy of Documents Act has been submitted. The Penal Code rule relates to unlawful depiction of violence in technical recordings, for which the limitation period under the Penal Code applies instead of that under the YGL.

The Media Constitutional Law Commission's assignment as regards the limitation periods for press and freedom of expression offences comprises two parts. The first relates to the issue of whether the special short limitation periods that, according to the TF and YGL, apply for press and freedom of expression offences should be extended, and the other concerns the issue of how the starting point for computation of the limitation periods for freedom of expression offences in technical recordings should be determined. As regards the issue of the length of the limitation periods, the directives state that the starting point is that the typical news media periodicals together with audio radio and television programmes should continue to have a special status.

The background to the assignment is, among other things, that the JK encountered problems in connection with the application of the YGL, particularly in cases concerning suspicions relating to child pornography offences and unlawful depiction of violence in videotapes together with agitation against an ethnic group on CD disks. The issue of how the starting point for the limitation period for freedom of expression offences in technical recordings should be determined has in this connection arisen as a consequence of difficulties in determining when a technical recording has been released for circulation in the frequent cases where the prescribed information on origin is absent or inadequate.

The Commission's deliberations and proposals

Technical recordings

The Commission concludes that the problem with the period of limitation as regards technical recordings does not comprise difficulties in being able to investigate freedom of expression offences within the period but in difficulties in being able to provide evidence to rebut the allegation that the limitation period has expired in the frequent cases where the prescribed information on origin is absent or inadequate. It is thus not the length of the limitation period that is the problem but difficulties in determining the starting point for the limitation period, i.e. to determine when the recor-

ding was released for circulation. The Media Constitutional Law Commission considers that it is important to adopt a cautious approach as regards amending the constitutional laws and only implement changes to constitutional laws in order to remedy problems that have arisen in practice and that have proved to be of importance or in order to rectify otherwise manifest inadequacies in the constitutional laws. As the main problem with the limitation periods for freedom of expression offences in technical recordings is that the recordings to a large extent lack information on origin, this principle of caution means that the solution to problems concerning the limitation periods for freedom of expression offences in technical recordings should cover such technical recordings that do not have the prescribed information on origin and all freedom of expression offences.

The Commission has, among other things, investigated whether it is possible to introduce rules that determine the starting point for the limitation period for freedom of expression offences in technical recordings that do not have the prescribed information on origin in any other way than from the actual release of the recording for circulation, for example, by using the model under the mandatory copy rule or through the presumption rule that the JK proposed, whereby technical recordings that do not have the prescribed information on origin should be deemed to be released for circulation first when they have been discovered unless the circumstances indicate otherwise. The Commission considers that the rules of the Penal Code on limitation periods apply as an outermost limit for the limitation period for freedom of expression offences and that this outermost time limit should be computed from when the recording was actually first released for circulation. This means that variants of the mandatory copy rule, such a presumption rule as mentioned immediately above or some other rule that determines the starting point for the limitation period in some other way than from when the recording was actually released for circulation can only be applied within the limitation periods prescribed by the Penal Code. They therefore do not cover cases where circulation is alleged to have occurred such a long time ago that the limitation period according to the Penal Code has expired. The fundamental problem for the JK – that he encounters false claims, which could not be rebutted, concerning release for circulation such a long time ago that the limitation period has expired – are thus not resolved by the rules mentioned. The Commission considers that one cannot accept a rule that says that the Penal Code limitation period should not apply as an outermost limit for freedom of expression offences.

The Commission proposes that the problem with the limitation period for freedom of expression offences in technical recordings is resolved by a new rule prescribing that only the Penal Code's rules on limitation periods should apply for freedom of expression offences in such technical recor-

dings that do not contain all the prescribed information on origin referred to in Chapter 3, Article 13, YGL (an extended Penal Code rule). This way of attacking the problem is not directly aimed at the difficulties in determining the point in time for release for circulation. It ought nevertheless to some extent make it easier for the JK to provide evidence to rebut claims that the limitation period has expired because new technical recordings with different characteristics and performance become available at a rapid pace. The intention is that the JK on the basis of the characteristics and performance of the technical recording can establish when such a recording has been released. The longer the limitation period is, the greater the opportunities the JK will probably have to provide rebutting evidence regarding allegations that the limitation period has expired. However, in order not to extend unnecessarily the time that the JK has available to investigate freedom of expression offences and institute criminal proceedings, it is also proposed that prosecution may not be instituted later than two years from when the JK learnt of the recording. With this solution, the mandatory copy rule and the special rule on unlawful depiction of violence lack independent importance as regards the time for the institution of public prosecution. The Commission proposes that they are repealed.

For private prosecution for freedom of expression offences, only the limitation periods of the Penal Code already apply in accordance with current law. The Commission's proposals therefore do not result in any change concerning private prosecution for freedom of expression offences.

Printed matter and material equated therewith according to the TF together with radio and television programmes

The problems in the TF field cannot be considered to be so great that they justify a constitutional amendment. Nor has anything arisen that suggests an extension of the limitation period of six months, which applies to periodicals, for which a publishing licence applies. The Commission therefore concludes that no amendment should be made to the TF as regards the limitation periods for freedom of the press offences. Nor has anything transpired that suggests that the limitation periods for freedom of expression offences in traditional audio radio and television programmes should be extended. Therefore, no such amendment is proposed.

Databases

Freedom of expression offences in a database shall be regarded as a continuing offence, for which reason the limitation period shall be computed

from when the material was no longer made available in the database (however, this does not apply when the supplement rule contained in Chapter 1, Article 7, TF is applicable, see below). As regards freedom of expression offences in databases, it is proposed that the period of limitation is extended from six months to one year and that it is prescribed that the period runs from when the criminal message was no longer provided.

When the supplement rule is applicable to a database, the period of limitation for freedom of the press offences in the database is six months, as that applicable for periodicals. Having regard to the purpose of the supplement rule, it is justified that the period in such a case is computed from when the availability commenced. It is proposed that an addition is introduced into the supplement rule in the TF stating that this is the starting point for the period of limitation. The fact that the period of limitation is computed from when the availability commenced means that when six months have duly expired after the availability commenced, the criminal material could be made available without penalty for all time. A rule is therefore proposed which empowers a court that adjudicates in a freedom of the press offence in a database that is subject to the supplement rule to order that the criminal expression should be removed from the database. Non-compliance with such an order is penalised.

2 B Certain issues concerning seizure

The assignment

The Commission shall review the time limit for prosecution following investigatory seizure as a result of freedom of expression offences in technical recordings. The Commission shall also deliberate on whether provisions concerning the right for judicial consideration of confiscation and investigatory seizure need to be included in the TF and YGL, and whether the obligation under the YGL to specify what section of a recording that has motivated a seizure should be repealed as regards investigatory seizure. The obligation under the YGL to issue a certificate to the producer of a recording that a decision on seizure has been made should also be reviewed.

The Commission's deliberations and proposals

The Media Constitutional Law Commission considers that the rules of the Code of Judicial Procedure concerning the right to judicial consideration of seizure applies both to so-called investigatory and confiscation seizure

according both to the TF and YGL. The Commission proposes that an explicit rule is introduced into the TF stating the right for judicial consideration of seizure that is executed extra-judicially. The rule applies for both investigatory seizure and confiscation seizure. By reference in the YGL to this provision, it will also apply to investigatory and confiscation seizure under the YGL.

It is indicated by the JK's presentation that it is seldom possible for the JK to implement a preliminary investigation and institute a prosecution within the stipulated period, four weeks, following for example a substantial seizure of videotapes that do not contain information on origin. The JK has proposed that the special period for institution of prosecution following investigatory seizure is repealed as far as it relates to films and audio recordings. Having regard to the fact that problems do not exist in connection with all investigatory seizures under the YGL but primarily as regards substantial seizures and that there is an opportunity for extension under the YGL, and also taking into account the important interest for prompt processing of freedom of expression cases, the Media Constitutional Law Commission considers that there is not sufficient reason to deviate from the pattern of the TF as regards the period for prosecution following investigatory seizure. The Commission has thus concluded that no amendment should be implemented as regards the period for prosecution following investigatory seizure of technical recordings.

A provision in the YGL that every decision concerning seizure should specify the or those sections of the presentation that have given cause to the seizure, means that such precise information should be given simultaneously with the making of the decision on seizure. This may, in some cases, be virtually impossible, for example in connection with substantial seizure of videotapes where every videotape has a playing time of about three hours. The JK has proposed that the obligation to specify the sections should be repealed as regards investigatory seizure under the YGL. The Commission proposes that an opportunity is introduced for the JK to subsequently supplement a decision on investigatory seizure with information about what sections are claimed to be criminal. The supplement should be made as soon as the available resources allow. Subsequent supplements may only be made when it is not possible to state the section in conjunction with the decision on seizure.

In the TF's and YGL's rules concerning the obligation to send a certificate of seizure, a supplement is made that this should be done as soon as it is possible in order to clarify that the JK may delay the notification until it is clear who it should be sent to.

2 C Some freedom of the press legal concepts and terms, etc.

The assignment

In its presentation to the Government, the JK takes up problems with certain concepts and terms when interpreting the constitutional laws, for example edition, and seeks clarification of the conceptual framework contained in the YGL. The JK also refers to certain ambiguities and difficulties in application concerning technical recordings that are produced abroad. It is part of the assignment of the Media Constitutional Law Commission to deal with the problems raised by the JK and to review the conceptual framework of the YGL as sought by the JK. In the Commission's directives, the expression "written matter produced using a printing press" is also mentioned as one problem of delimitation.

The deliberations and proposals of the Commission

The expression "written matter produced using a printing press" contained in Chapter 1, Article 5, TF.

The difficulties in determining whether written matter is produced by means of a printing press in the sense referred to in the TF may arise in two respects. It may first be doubtful what is meant by the term printing press in the TF, second that it may be difficult to determine which technology has been used in connection with the production.

The Media Constitutional Law Commission considers that the term printing press in the TF may be deemed to relate to all methods of duplicating whereby colour is transferred from the print media, for example a printing plate, to the print bearer, for example paper, by direct contact and physical pressure between them. This means that many new technologies are covered by the term printing press. Written matter that is produced in another way may obtain constitutional protection in accordance with the stencil rule (Chapter 1, Article 5, first paragraph, second sentence, TF) provided it is duplicated and supplied with such information as is stated in the rule. The Commission considers that it is not possible to specify in more detail in the statutory text what is meant by printing press and that the determination of this issue should also in the future be left to the courts.

The difficulties in determining what technology is used in connection with the production of written matter is an evidential problem. The Commission considers that the problem, in any case at present, is of limited

importance but has nevertheless deliberated on whether it can and should be eliminated or reduced through some amendment to the TF. As private communication must be kept outside the scope of the application of the TF, it is not possible to have a rule that provides all written matter with automatic constitutional protection. Nor is a requirement on a particular edition volume any solution to the problem, as this would cause great evidential problems. Nor is a stencil rule that applies to all written matter possible, as this would involve weakening the constitutional protection that has applied for many years to written matter produced using a printing press and could affect a lot of written matter. The same also applies if one wishes to design a rule for all written matter on the model of a presumption rule contained in Chapter 1, Article 10, YGL (which relates to the provision of so-called information on origin contained in technical recordings). As the scope and importance of the evidential problem may be considered to be rather limited and the solutions discussed entail substantial amendments to the TF, the Media Constitutional Law Commission considers that the constitutional protection for written matter that is produced by using a printing press should not be amended.

Nor should one introduce into the TF a presumption rule resembling the model contained in Chapter 1, Article 10, YGL for written matter that is produced through stencilling, photocopying or similar technical procedure in order to attain greater similarity in the treatment of written matter that is produced using a printing press and other written matter. The reason is that a presumption rule would involve some increased difficulties, for example, for the police and prosecutors to determine whether or not constitutional protection applies as even other circumstances than the presence of information on origin would then have to be taken into account.

Edition

The Commission does not propose any regulation of the concept of "edition", but reports the following viewpoints concerning this.

As regards written matter that is produced using a printing press, the TF shall be considered applicable also when only one copy has been released or is intended to be released for circulation. However, it is required that the written matter reaches or is intended to reach persons other than those who are within a small, closed circle. Such a case exists when, for example, a written placard is carried around in a procession.

As regards written matter that is produced through stencilling, photocopying or similar technical procedure, it is necessary for the TF to apply that the written matter really is or is intended to be duplicated. How many copies are required must be assessed set against the background of

the fact that it should be possible for the written matter to be circulated to persons other than those within a small, closed circle.

The same applies for technical recordings as for written matter that is produced by means of stencilling, photocopying or similar technical procedure when circulation is intended to take place through the issue of copies and not through, for example, public showing of a videotape.

Different content results in different editions, and different production times also results in different editions.

The moment of publication according to the TF and YGL

The moment of publication, i.e. the point in time when intervention against the expression may occur at the earliest, for technical recordings according to the YGL is reached, as well as for written matter according to the TF, only when at least one copy of the technical recording is produced and released for circulation to persons other than those within a small, closed circle. The moment of publication is thus not already achieved when only a preparedness, upon order, to produce and disseminate recordings exists, as such an interpretation would contravene, among other things, the prohibition against censorship, whereby the production and circulation of written matter and technical recordings may not be made subject to conditions regarding preliminary review by the State and that intervention against violations of what is allowed to be expressed may only take place subsequent to the release for circulation. In order to clarify that the publication time is first reached when at least one copy of the technical recording has been produced and released for circulation to persons other than those who are part of a small, closed circle, a rule will be introduced into the YGL that states that a technical recording is published when it is released for circulation to the public. As a consequence of this amendment, the wording of the YGL's rule on limitation periods is altered.

Further concepts and terms

The Commission here has the following opinion. *Technical recording* shall mean an edition of a technical recording and every new edition is deemed to comprise a new technical recording. *Copies* and *duplicating* have the same meaning as in normal usage. *The person who caused the recording to be made* may be deemed to refer to the person who plans, organises and implements the production of the copies intended for circulation. Every production, for example through copying, of a new edition is a new production. No proposals are presented in this connection.

Technical recordings that are produced abroad

The provisions contained in the YGL that information on origin should be displayed shall not apply to technical recordings that are produced abroad and released for circulation in Sweden, as the obligation to display information under this provision is imposed on the person who produces the recording and that person is not accessible as he is located abroad. Instead, a special rule on information on origin will be introduced into the YGL concerning such “foreign” recordings. According to the rule, recordings shall be supplied with information about who here in Sweden has released it for circulation and when the copies were brought into the country. This obligation rests with the importer. A special rule is introduced in the Implementation Act concerning the obligation to display information on imported recordings having to be satisfied in the same manner as in the case of recordings produced in Sweden, provided this is practicable. If it is not possible, the obligation may be satisfied by the information being affixed to a cover, sleeve or similar object.

If the original of a technical recording is manufactured in Sweden and the copies intended for circulation are manufactured abroad and imported to Sweden, the recording may, in the opinion of the Commission, be deemed to be produced abroad.

Prompt processing of press and freedom of expression cases

The Media Constitutional Law Commission emphasises that it is important that the provisions contained in the TF and YGL concerning prompt processing of cases under the constitutional laws are complied with.

The provision concerning prompt processing contained in the TF explicitly applies to freedom of the press cases “and other cases concerning offences against the provisions of this Act”. However, according to the reference contained in the YGL to this provision, that stated there shall apply “to matters concerning freedom of expression cases”. The wording of the reference thus means that the rule concerning prompt processing only applies to freedom of expression cases and not for other cases under the YGL. In the opinion of the Media Constitutional Law Commission, there is no reason for such a differentiation between the TF and YGL. The Commission therefore proposes a reformulation of the YGL so that the rule concerning expeditious treatment applies to the same kinds of cases according to the YGL as under the TF.

3 The list of offences in the TF

The assignment

The Commission shall decide on whether the offence unlawful threat and other criminalised expressions where unlawful threats are an element, should be included in the list of offences contained in the TF so that such expressions become punishable as press and freedom of expression offences if they are committed in media that are subject to the TF or YGL. The background to the assignment is the so-called *Aftonbladet* case that related to the publication of pictures containing threats.

The deliberations of the Commission

The question that shall be answered is whether further offences should be introduced into the schedule of offences contained in the TF (as also applies according to the YGL) and in that case what offences. The issue primarily applies to offences where threats comprise an element. The Commission has considered it natural to allow the analysis cover all offences under the Penal Code. There may be provisions on offences resembling the threat offences and which give cause for similar treatment in connection with deliberations concerning the catalogue of offences. When assessing the issue of the extension, one must proceed on the substantive scope of application of the TF being considered, according to the travaux préparatoires, the writings of learned scholars and judicial precedent. However, the limit for the scope of application cannot be considered clear.

The Media Constitutional Law Commission considers that the following principles should apply in connection with the deliberations on whether a particular offence is of a nature that it could be introduced into the catalogue of offences contained in the TF. It must be possible to commit the offence through an expression in a medium protected by constitutional law. The expression should be punishable as such, which means that the offence in principle may not contain any element that stands outside the control of the person solely responsible, i.e. one should in principle from the expression itself alone be able to assess whether it is punishable or not. The content of the expression should also be deemed to fall within the area that can be delimited on the basis of the purpose and meaning of the freedom of the press, which in that connection should be interpreted widely. This means that one proceeds on the basis of the use of media protected by constitutional law as a mean in the service of the private business operation does not require constitutional protection, for which reason, for example, fraud, dishonest behaviour, swindling and forgery shall

not be included as freedom of the press offences. One must also consider whether it can be deemed likely that the offence will be committed in a medium protected by constitutional law, whether the penal provision in question is such that it may be abused with the purpose of severely restricting freedom of expression and whether the offence in question can be dealt with in accordance with the freedom of the press law procedural and liability rules.

When applying these principles to the penal provisions in the Penal Code, the Commission has concluded that unlawful threat, threat to public official (including threat to security guards, etc. according to Chapter 17, Section 5 of the Penal Code), interfering in a judicial matter and offences against civil rights are offences of such a nature that they could be included in the catalogue of offences. However, whether this should be done requires further deliberations. The Commission has considered that it cannot with any great degree of certainty be said how the introduction in the catalogue of offences of these offences would influence the opportunities of the mass media to report on such offences but that it cannot be excluded that this would involve some impediment to the reporting of news. According to what the Commission has been able to establish, there is not a sufficient foundation for any clear view on how commonly the offences in question occur on the Internet. The Commission has drawn the conclusion that there is insufficient reason, in any event at present, to propose any extension of the catalogue of offences. Thus the Commission does not propose that any further offences should be included in the catalogue of offences at present.

The Commission has also deliberated on the issue of attempt, preparation and conspiracy should be included in the catalogue of offences - in the event that the above-mentioned offences were to be included - and the question of whether the offences should give cause to exceptions from the principle of sole liability and the principle of liberty of communicators, if they were to be included in the catalogue of offences.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i yttrandefrihets- grundlagen

Härigenom föreskrivs i fråga om yttrandefrihetsgrundlagen¹

dels att 1 kap. 1, 7, 9 och 10 §§, 3 kap. 1 och 6 §§, 4 kap. 1 och 6 §§, 7 kap. 1 och 3 §§, 10 kap. 1 § samt 11 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 3 kap. 15 § och 10 kap. 3 och 4 §§, samt närmast före 3 kap. 15 § en ny rubrik av 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 pro- Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom pro-

¹ Yttrandefrihetsgrundlagen omtryckt 1998:1439

gram i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra *sändningar* av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

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.

7 §

I fråga om samtidig och oförändrad vidare-sändning här i landet av radioprogram som kommer från utlandet *och radioprogram som förmedlas hit genom satellitsändning* men inte utgår från Sverige gäller enbart vad som föreskrivs i

3 § första stycket om förbud mot förhandsgranskning och andra hinder,

3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät,

4 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

5 § om det förhållningssätt som skall iaktas vid tillämpningen av denna grundlag,

3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram i tråd samt

3 kap. 3 och 5 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning.

Har riksdagen godkänt en internationell överenskommelse om radioprogram får sådana föreskrifter som avses i 12 § andra stycket inte i strid med överenskommelsen hindra vidare-sändning av radioprogram.

I 10 kap. 2 § finns föreskrifter om rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande i radioprogram från utlandet.

9 §

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

gram i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra *överföringar* av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor.

I fråga om samtidig och oförändrad vidare-sändning här i landet av radioprogram *som avses i 6 § och* som kommer från utlandet *eller* förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige gäller enbart vad som föreskrivs i

3 § första stycket om förbud mot förhandsgranskning och andra hinder,

3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät,

4 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen,

5 § om det förhållningssätt som skall iaktas vid tillämpningen av denna grundlag,

3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram i tråd samt

3 kap. 3 och 5 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning.

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

skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. Det gäller dock inte om den mottagande kan ändra innehållet i registret.

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 direktsändningar vilkas innehåll den mottagande inte kan ändra,

2. 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 eller en skrift eller bild, eller

3. annars enligt särskilda önskemål tillhandahåller allmänheten sådana direktsändningar som anges i 1 eller information som överförs direkt ur en sådan databas som anges i 2.

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,

-behörig utgivare utsetts och åtagit sig uppdraget,

-verksamheten har ett namn som är sådant att det inte finns risk för att det förväxlas med namn på en annan verksamhet enligt denna paragraf eller med namn på periodisk skrift, om det är annan än ägaren till skriften som ansöker om utgivningsbeviset och ägaren inte har samtyckt till ansökan. Utgiv-

ningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis inte längre föreligger, om verksamheten inte påbörjats inom sex månader eller om den som drev verksamheten anmält att den upphört. Återkallas utgivningsbeviset gäller därefter vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning. Närmare bestämmelser om utfärdande och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Med databas avses i denna grundlag en samling av information lagrad för automatisk databehandling. Varje sådan databas skall ha ett namn. Även verksamhet som utgörs av sådana direktsändningar som avses i denna paragraf skall bedrivas under ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag. Detsamma gäller föreskrifter om straff för den som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av detta stycke.

10 §

Grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som *sprids till allmänheten* i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

Grundlagen är tillämplig på sådana tekniska upptagningar som *ges ut* i Sverige. *En teknisk upptagning ges ut då den utlämnas för att spridas till allmänheten* 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 §.

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 skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning eller om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsfremställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

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 i nätet för andra överföringar än sådana som omfattas av denna grundlag i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana tjänster i nätet,
3. skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet eller
4. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsfremställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

6 §

Föreskrifter om skyldighet att bevara och tillhandahålla inspelningar av sända radioprogram för granskning och att lämna dem till arkiv får meddelas i lag.

Föreskrifter om skyldighet att bevara och tillhandahålla inspelningar av radioprogram för granskning i efterhand och att lämna dem till arkiv får meddelas i lag.

Beställexemplar av upptagningar, skrifter och bilder

15 §

Av en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 9 § första stycket 2 skall framgå att den är framställd på det sätt som anges där, databasens namn samt när och var upptagningen, skriften eller bilden framstälts. Den som

driver verksamheten skall se till att upptagningen, skriften eller bilden har sådana uppgifter. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot första stycket eller bestämmelser som avses där skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som lämnar ut en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 9 § första stycket 2 och som saknar någon uppgift som är föreskriven i första stycket skall, om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet, dömas till penningböter. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift är oriktig och den som lämnar ut upptagningen, skriften eller bilden känner till detta.

4 kap.

1 §

Radioprogram och tekniska upptagningar skall ha en utgivare. Utgivare av radioprogram skall enligt vad som närmare föreskrivs i lag utses för varje program eller för hela eller delar av programverksamheten.

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

Av en sådan teknisk upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 9 § första stycket 2 skall framgå vem som är utgivare för databasen. Utgivaren skall se till att varje exemplar har en sådan uppgift.

6 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § skall dömas till böter eller, om omständigheterna är synnerligen försvårande, till

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § *första eller andra stycket* skall dömas till böter eller, om omständigheterna är syn-

fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 4 § första stycket skall dömas till penningböter.

I lag får föreskrivas straff för den som bryter mot en föreskrift i lag som meddelats med stöd av 4 eller 5 §

nerligen försvårande, till fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 1 § tredje stycket eller 4 § första stycket skall dömas till penningböter.

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 yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av olaga våldsskildring eller hets mot folkgrupp i tekniska upptagningar. Rätten att väcka allmänt åtal får dock inte överlämnas när det gäller yttrandefrihetsbrottet hets mot folkgrupp.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes. Beträffande tekniska upptagningar är tiden ett år från det att upptagningen lämnades ut för spridning. Dock får i lag föreskrivas att filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder inte skall anses ha lämnats ut för spridning förrän de har lämnats för registrering hos en myndighet. I fråga om olaga våldsskildring i tekniska upptagningar gäller vad som är föreskrivet i lag om tid för väckande av talan.

Den tid inom vilken allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott skall väckas är i fråga om radioprogram sex månader från det att programmet sändes *men i fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § ett år från den tidpunkt när det brottsliga meddelandet 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 men med den begränsningen att allmänt åtal inte får väckas senare än två år från det att Justitiekanslern fick kännedom om upptagningen.*

3 §

Vad som sägs i 10 kap. tryckfrihetsförordningen om beslag av tryckta skrifter skall gälla också i fråga om beslag av tekniska upptagningar. I

Vad som sägs i 10 kap. tryckfrihetsförordningen om beslag av tryckta skrifter skall gälla också i fråga om beslag av tekniska upptagningar.

stället för 10 kap. 6 § och 8 § andra stycket tryckfrihetsförordningen gäller dock vad som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna paragraf. Om den tid som avses i 10 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen med hänsyn till beslagets omfattning eller någon annan omständighet är otillräcklig, får rätten på Justitiekanslerns framställning medge att tiden förlängs. Förlängningen får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändig och får omfatta sammanlagt högst två veckor. Vad som sägs i 10 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen gäller inte, om Justitiekanslern enligt 1 § första stycket detta kapitel har överlämnat åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål. Vad som sägs i 10 kap. 2, 4 och 14 §§ tryckfrihetsförordningen samt denna paragraf om Justitiekanslerns uppgifter gäller i sådant fall även den allmänna åklagaren.

Varje beslut om beslag skall ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. Beslaget gäller endast de särskilda skivor, rullar eller andra delar av upptagningen där dessa avsnitt förekommer.

*För sådan upptagning, skrift eller bild som avses i 1 kap. 9 § första stycket 2 gäller vad som sägs i 10 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen när fråga är om utredningsbeslag i anledning av yttrandefrihetsbrott. I stället för 10 kap. 6 § och 8 § andra stycket tryckfrihetsförordningen gäller dock *beträffande tekniska upptagningar* vad som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna paragraf. Om den tid som avses i 10 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen med hänsyn till beslagets omfattning eller någon annan omständighet är otillräcklig, får rätten på Justitiekanslerns framställning medge att tiden förlängs. Förlängningen får inte avse längre tid än som är oundgängligen nödvändig och får omfatta sammanlagt högst två veckor. Vad som sägs i 10 kap. 3 § *andra stycket* tryckfrihetsförordningen gäller inte, om Justitiekanslern enligt 1 § första stycket detta kapitel har överlämnat åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål. Vad som sägs i 10 kap. 2, 4 och 14 §§ tryckfrihetsförordningen samt denna paragraf om Justitiekanslerns uppgifter gäller i sådant fall även den allmänna åklagaren.*

Varje beslut om beslag skall ange det eller de avsnitt av framställningen som har föranlett beslaget. *Om det vid ett beslag som avser en teknisk upptagning och som är av det slag som avses i 10 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen inte är möjligt att i beslutet närmare ange varje sådant avsnitt, skall beslutet i efterhand, så snart det kan ske,*

kompletteras med uppgift om vilka avsnitt som åberopas som brottsli- ga. Beslaget gäller endast de sär- skilda skivor, rullar eller andra så- dana delar av upptagningen där dessa avsnitt förekommer.

Bevis om att beslag har beslutats skall utan kostnad tillställas den som beslaget verkställs hos samt den som har låtit framställa den tekniska upptagningen. Beviset skall innehålla uppgift om det eller de avsnitt i upptagningen som har föranlett beslaget.

Bevis om att beslag har beslutats skall, *så snart det kan ske*, utan kostnad tillställas den som beslaget verkställs hos samt den som har låtit framställa den tekniska upp- tagningen. Beviset skall innehålla uppgift om det eller de avsnitt i upptagningen som har föranlett beslaget.

10 kap.

1 §

Bestämmelserna i 1-9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana tek- niska upptagningar som har fram- ställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall där- vid i stället gälla den som här i lan- det lämnar ut den för spridning.

Bestämmelserna i 1-9 och 11 kap. är tillämpliga också på sådana tek- niska upptagningar som har fram- ställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige. Vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall där- vid i stället gälla den som här i lan- det lämnar ut den för spridning. *I stället för vad som föreskrivs i 3 kap. 13 § första- tredje styckena gäller 3 §. Vad som föreskrivs i 1 kap. 10 § och 7 kap. 1 § angående uppgifter enligt 3 kap. 13 § skall i stället avse uppgifter enligt 3 § första stycket. Vad som föreskrivs i 6 kap. 2 § tredje och fjärde stycke- na angående uppgift enligt 3 kap. 13 § första stycket om vem som låtit framställa en teknisk upptagning skall i stället avse uppgift enligt 3 § första stycket om vem som här i landet lämnar ut upptagningen för spridning.*

I fråga om rätten att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser för offentliggörande och om rätten till anonymitet gäller dock i tillämpliga delar vad som sägs i 13 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Därvid skall

hänvisningen till 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena tryckfrihetsförordningen avse 1 kap. 2 § denna grundlag,

hänvisningen till 3 kap. tryckfrihetsförordningen avse 2 kap. denna grundlag,

hänvisningen till 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen avse 2 kap. 3 § denna grundlag och

hänvisningen till 7 kap. 3 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen avse 5 kap. 3 § första stycket 2 denna grundlag.

3 §

Sådana exemplar av tekniska upptagningar som har framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige skall förses med tydliga uppgifter om vem som här i landet lämnar ut dem för spridning och när exemplaren förts in i landet. Närmare bestämmelser om detta får meddelas i lag.

Den som här i landet lämnar ut upptagningar för spridning och därvid uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot första stycket eller bestämmelser som avses där skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som sprider en teknisk upptagning som saknar någon uppgift som är föreskriven i första stycket skall, om det sker uppsåtligen eller av oaktsamhet dömas till penningböter. Detsamma skall gälla om en sådan uppgift är oriktig och spridaren känner till detta.

4 §

Utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § kan utfärdas även när överföringarna utgår från landet. Bestämmelserna i 1-9 kap.

och 11 kap. är tillämpliga också på sådan verksamhet med utgivningsbevis. För utgivningsbevis för sådan verksamhet krävs, utöver vad som föreskrivs i 1 kap. 9 §, att utgivaren har tillräcklig möjlighet att utöva sådan befogenhet som avses i 4 kap. 3 §.

11 kap.

1 §

Vad som sägs i 14 kap. 1-3 §§ tryckfrihetsförordningen om resning, högre rätts prövning av tryckfrihetsmål och skyndsam behandling av *sådana* mål skall gälla också i fråga om *yttrandefrihetsmål*.

Vad som sägs i 14 kap. 1-3 §§ tryckfrihetsförordningen om resning, högre rätts prövning av tryckfrihetsmål och skyndsam behandling av mål skall gälla också i fråga om *motsvarande mål enligt denna grundlag*.

I alla hänseenden som inte har reglerats särskilt i denna grundlag eller i lag som har beslutats med stöd av den gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning.

Utlänningar är i fråga om yttrandefriheten enligt denna grundlag likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.
 2. I fråga om tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § och som skett före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.
 3. Bestämmelsen i 7 kap. 1 § andra stycket om preskriptionstid för yttrandefrihetsbrott vid tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § tillämpas endast på innehåll som alljämt finns i databasen när denna lag träder i kraft.
 4. Bestämmelserna i 7 kap. 1 § andra stycket tredje meningen samt 10 kap. 1 § första stycket tredje meningen och 3 § tillämpas endast på tekniska upptagningar som ges ut här i landet efter att denna lag trätt i kraft.

2 Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om tryckfrihetsförordningen²

dels att 1 kap. 7 §, 5 kap. 6 § samt 10 kap. 3 och 8 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 kap. 9 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §

Med periodisk skrift förstås en tidning, tidskrift eller någon annan sådan tryckt skrift som enligt utgivningsplanen är avsedd att under en bestämd titel utgivas med minst fyra vid särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen, samt löpsedlar och bilagor som hör till skriften. Sedan utgivningsbevis för skriften har meddelats, skall denna anses som periodisk till dess att beviset återkallas eller förklaras förfallet.

Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett *radioprogram* eller en teknisk upptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen, skall i fråga om tillämpning av 1-14 kap. *programmet* eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. I lag får föreskrivas om

Om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av *överföringar* eller en teknisk upptagning som avses i yttrandefrihetsgrundlagen, skall i fråga om tillämpning av 1-14 kap. *överföringen* eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. *Vid tillämpning av 9 kap. 3 § skall utgiv-*

² Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1998:1438

särskild skyldighet att spela in sådana *program* och bevara tekniska upptagningar samt att tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.

ning anses ha skett när programmet sändes, tillhandahållandet på det sätt som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen inleddes eller upptagningen lämnades ut för spridning. I lag får föreskrivas om särskild skyldighet att spela in sådana överföringar och bevara tekniska upptagningar samt att tillhandahålla dessa. Bestämmelser om rätt till sändningar finns i 3 kap. yttrandefrihetsgrundlagen.

5 kap.

6 §

Utfärdat utgivningsbevis må återkallas:

1. om ägaren anmält att skriftens utgivning upphört;
2. om äganderätten till skriften övergått till någon som ej fyller föreskrivna behörighetsvillkor;
3. om utgivare ej finnes eller utgivaren ej fyller föreskrivna behörighetsvillkor och behörig utgivare ej omedelbart utses;
4. om sex månader förflutit från den dag, då utgivningsbeviset utfärdades, utan att skriften utkommit;
5. om den skrift, som beviset avser, icke under något av de två senast förflutna kalenderåren å särskilda tider utkommit med minst fyra nummer eller häften;
6. om inom sex månader, sedan skriften första gången utkom, visas att beviset med hänsyn till stadgandet i 5 § *sista* stycket icke bort utfärdas; eller
6. om inom sex månader, sedan skriften första gången utkom, visas att beviset med hänsyn till stadgandet i 5 § *tredje* stycket icke bort utfärdas; eller
7. om titeln å en skrift typografiskt sett givits sådan likhet med titeln å annan skrift, för vilken utgivningsbevis utfärdats, att förväxling lätt kan ske samt rättelse ej omedelbart vidtages.

Beslut om återkallelse meddelas av myndighet som avses i 4 §. I ärenden, som avses i första stycket 2-7, skola, om det kan ske, ägaren och utgivaren erhålla tillfälle att yttra sig.

7 kap.

9 §

Om någon döms till ansvar eller ersättningskyldighet för ett tryck-

frihetsbrott genom sådana överföringar som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen, får domstolen besluta att det brottsliga yttrandet skall tas bort ur databasen.

Den som fortsätter att sprida ett yttrande i en databas trots att han vet att domstol enligt första stycket beslutat att yttrandet skall tas bort ur databasen skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

10 kap.

3 §

Om ett beslag har verkställts utan rättens förordnande, äger den som drabbas av beslaget begära rättens prövning av det.

Då allmän åklagare förordnat om beslag, skall anmälan därom skyndsamt göras hos Justitiekanslern. Denne har att genast pröva huruvida beslaget skall äga bestånd.

8 §

Verkställande av beslag å tryckt skrift skall uteslutande omfatta de för spridning avsedda exemplaren av skriften.

Bevis om tryckt skrifts tagande i beslag skall utan avgift tillställas såväl den, hos vilken beslaget verkställs, som den som tryckt skriften. Beviset skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, vilka föranlett beslaget.

Bevis om tryckt skrifts tagande i beslag skall, *så snart det kan ske*, utan avgift tillställas såväl den, hos vilken beslaget verkställs, som den som tryckt skriften. Beviset skall innehålla uppgift å det eller de stycken i skriften, vilka föranlett beslaget.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2. I fråga om tillhandahållande före ikraftträdandet av överföringar som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen tillämpas äldre bestämmelser.

3. Den nya andra meningen i 1 kap. 7 § andra stycket samt 7 kap. 9 § skall tillämpas endast på tillhandahållande som inleds efter det att denna lag trätt i kraft.

3 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 områden³

dels att 5 kap. 8 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 3 kap. 19 och 20 §§ skall betecknas 3 kap. 29 respektive 30 §,

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 2 §, 3 kap. 18 och 20 §§, 4 kap. 2 §, 5 kap. 3 § samt 7 kap. 3 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 19 § skall sättas närmast före 3 kap. 29 § ,

dels att det i lagen skall införas tio nya paragrafer, 3 kap. 19- 28 §§, av följande lydelse.

1 kap.

2 §

De bestämmelser i denna lag som gäller tryckta skrifter eller tryckning av skrifter skall tillämpas även på andra skrifter som faller under tryckfrihetsförordningen.

Uttrycken radioprogram och teknisk upptagning används i lagen på samma sätt som i yttrandefrihetsgrundlagen.

Uttrycken radioprogram, *data-*bas och teknisk upptagning används i lagen på samma sätt som i yttrandefrihetsgrundlagen.

³ Lagen omtryckt 1998:1442

2 kap.

2 §

Frågor om utgivningsbevis prövas av Patent- och registreringsverket. Verket tar också emot anmälningar om utgivare och ställföreträdare för utgivare.

Frågor om utgivningsbevis prövas av Patent- och registreringsverket. Verket tar också emot anmälningar om utgivare och ställföreträdare för utgivare. *Verket skall föra register över periodiska skrifter med utgivningsbevis. Registret får föras med hjälp av automatisk databehandling. Det får innehålla uppgifter om skriftens titel, utgivningsort, utgivningsplan, ägare, utgivare och, i förekommande fall, ställföreträdare för utgivaren samt tidpunkt för utfärdande och förnyelse av utgivningsbevis.*

3 kap.

18 §

I fråga om sådant tillhandahållande av upplysningar med hjälp av elektromagnetiska vågor som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen tillämpas 12-16 §§.

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 skall till Radio- och TV-verket anmäla vilket namn databasen eller direktsändningsverksamheten har. Namnet skall innehålla databasens eller direktsändningsverksamhetens domännamn eller motsvarande uppgift. När ett sådant programföretag som har tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844) att sända radioprogram också driver verksamhet enligt 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen skall i stället för vad som anges i 1 § första och andra styckena gälla att
-utgivare skall utses för verksamheten,

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

-uppgift, i förekommande fall, skall antecknas i registret om att direktsändning tillhandahålls samt om beräknad tidpunkt för direktsändningens början.

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 eller direktsändningsverksamhetens 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 eller direktsändningsverksamhetens domännamn eller motsvarande uppgift.

Ansökningen skall också innehålla en teknisk beskrivning av verksamheten. Av denna skall framgå hur information tillhandahålls allmänheten. Beskrivningen skall ha sådan omfattning att det framgår om verksamheten uppfyller förutsättningarna enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen. Om överföringarna utgår från utlandet skall av ansökan framgå också hur utgivaren tillförsäkrats möjlighet att utöva sådan befogenhet som anges i

4 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Till en ansökan skall fogas bevis att utgivaren uppfyller de behörighetsvillkor som anges i yttrandefrihetsgrundlagen och att han har åtagit sig uppdraget.

Om en ansökan avser en databas eller direktsändningsverksamhet med ett namn som företer sådan likhet med namnet på en periodisk skrift för vilken utgivningsbevis utfärdats att förväxling lätt kan ske och det är annan än den registrerade ägaren till skriften som ansöker om utgivningsbeviset, skall till ansökan fogas bevis om att sökanden är ägare till skriften eller att ägaren till skriften samtyckt till ansökan.

20 §

Om en ansökan om utgivningsbevis inte uppfyller vad som föreskrivs i 19 §, skall sökanden föreläggas att inom viss tid avhjälpa bristen. Gör han inte det får ansökningen avvisas.

21 §

En ansökan om utgivningsbevis får avslås om förutsättningar att utfärda sådant bevis enligt 1 kap. 9 § eller 10 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen inte föreligger.

Innan ansökan avslås skall sökanden föreläggas att inom viss tid avhjälpa bristen.

22 §

Om ändring inträder i de förhållanden som avses i 19 § andra fjärde styckena, skall den som be-

driver verksamheten genast anmäla detta till Radio- och TV-verket.

23 §

Ett utgivningsbevis får återkallas om förutsättningar att utfärda sådant bevis enligt 1 kap. 9 § eller 10 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen inte längre föreligger. Vid risk för förväxling med namn på en annan verksamhet enligt 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen eller med namn på periodisk skrift får det dock ske endast om det inom sex månader sedan utgivningsbeviset utfärdats visas att ansökningen om det bort avslås på grund av denna risk. Återkallelse får också ske om den som bedrev verksamheten har anmält att den upphört.

Beslut om återkallelse av utgivningsbevis meddelas av Radio- och TV-verket. I ärenden om återkallelse skall den som bedriver verksamheten och utgivaren få tillfälle att yttra sig om det kan ske.

24 §

Beslut av Radio- och TV-verket i ärenden om utgivningsbevis får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

25 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift i ansökan om utgivningsbevis skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som föreskrivs i 22 § om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden.

26§

I varje sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § första eller andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen skall en uppgift om verksamhetens namn och utgivare och vem som har utsett denne lämnas. Om en ställföreträdare för utgivaren tjänstgör skall det lämnas en uppgift om vem ställföreträdaren är. Uppgifterna skall vara lättillgängliga, tydliga och anges i anslutning till varandra.

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 automatisk databehandling. Det får innehålla uppgifter om databasens eller direktsändningsverksamhetens namn, vem som bedriver verksamheten, från vilken ort överföringarna utgår, vem som utsetts till utgivare och, i förekommande fall, ställföreträdare för utgivaren samt en teknisk beskrivning av verksamheten.

28 §

Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter för utdrag ur register över verksamheter enligt 1 kap. 9 § första och andra styckena yttrandefrihetsgrundlagen. Regeringen får också meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden om utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

20 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som i detta kapitel föreskrivs om skyldighet att anteckna eller anmäla utgivare skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som i detta kapitel föreskrivs om skyldighet att lämna uppgift om ställföreträdare skall dömas till penningböter.

30 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som i detta kapitel föreskrivs om skyldighet att anteckna eller anmäla utgivare skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. *Detsamma gäller den som bedriver verksamhet med utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen och som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att vid behov anmäla ny utgivare.*

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vad som i detta kapitel föreskrivs om skyldighet att lämna uppgift om ställföreträdare *eller att anmäla namn på verksamhet som bedrivs enligt 1 kap. 9 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen* skall dömas till penningböter.

4 kap.

2 §

Den skyldighet att lämna uppgifter om vem som har låtit framställa en teknisk upptagning samt om när, var och av vem exemplaren har framställts som föreskrivs i 3 kap. 13 § yttrandefrihetsgrundlagen skall fullgöras genom att uppgifterna intas i själva den tekniska upptagningen eller anbringas på skivan, kassetten eller motsvarande föremål.

Den skyldighet att lämna *vissa* uppgifter som föreskrivs i 3 kap. 13 § första stycket eller 15 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen skall fullgöras genom att uppgifterna intas i själva den tekniska upptagningen, *skriften eller bilden* eller anbringas på skivan, kassetten eller motsvarande föremål.

Motsvarande skyldighet enligt 10 kap. 3 § första stycket samma grundlag skall om möjligt fullgöras på samma sätt och annars genom att uppgifterna anbringas på fodral, omslag eller liknande föremål.

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.

Den som sänder radioprogram till allmänheten skall ombesörja att varje program spelas in. Denna skyldighet gäller också sådana *överföringar* 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, ett år från det att informationen inte längre tillhandahålls och i fråga om motsvarande överföringar enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen, sex månader från det att tillhandahållandet inleddes. 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 skall också ombesörja att varje program spelas in och bevaras. Detta gäller dock inte om någon annan skall göra detta enligt första stycket.

Skyldigheten enligt första stycket gäller inte samtidig och oförändrad vidaresändning 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 eller där en teknisk upptagning har lämnats ut för

Avgörande för var ett yttrandefrihetsmål skall tas upp är den ort varifrån ett radioprogram utgår för sändning, *varifrån överföringar som avses i 1 kap. 9 § yttrandefri-*

spridning eller där brottet på annat sätt har förövats. *hetsgrundlagen utgår* eller där en teknisk upptagning har lämnats ut för spridning eller där brottet på annat sätt har förövats.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.
 2. Den skyldighet att anmäla verksamhetens namn som föreskrivs i 3 kap. 18 § första stycket skall, för sådan verksamhet som bedrivs när denna lag träder i kraft, fullgöras senast den 1 april 2003.
 3. Bestämmelserna i 4 kap. 2 § andra stycket tillämpas endast på upptagningar som lämnas ut för spridning efter det att denna lag trätt i kraft.
 4. Bestämmelsen i 5 kap. 3 § första stycket tredje meningen om tid för bevarande av inspelning av sådant tillhandahållande som avses i 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen tillämpas endast på innehåll som alltjämt finns i databasen när denna lag träder i kraft.
 5. Bestämmelsen i 5 kap. 8 § skall alltjämt gälla för upptagningar som spritts till allmänheten innan denna lag trätt i kraft.

4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument skall ha följande lydelse.

7 §⁴

Om en skrift som avses i 5 eller 6 § har samma innehåll och utförande som en tidigare framställd skrift, skall endast två pliktexemplar lämnas, under förutsättning att pliktexemplar av den tidigare framställda skriften har lämnats eller lämnas samtidigt.

Föreskrifterna i första stycket gäller inte om annat följer av föreskrifterna om kombinerat material i 16 och 17 §§.

Av skrift som har framställts i punktskrift skall två pliktexemplar lämnas, om annat inte följer av vad som föreskrivs i 9 §.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt 5 och 6 §§ omfattar inte *ett radioprogram* eller en teknisk upptagning som enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen skall jämföras med en bilaga till en periodisk skrift.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar enligt 5 och 6 §§ omfattar inte *överföringar* eller en teknisk upptagning som enligt 1 kap. 7 § andra stycket tryckfrihetsförordningen skall jämföras med en bilaga till en periodisk skrift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

⁴ Senaste lydelse 1998:1447

5 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV- verket

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (1994:729) med instruktion för Radio- och TV-verket skall ha följande lydelse

1 §⁵

Radio- och TV-verket har till uppgift att besluta i frågor om tillstånd, avgifter och registrering som rör ljudradio- och TV-sändningar riktade till allmänheten i de fall uppgifterna inte ligger på regeringen eller någon annan särskilt angiven myndighet. Myndigheten skall följa utvecklingen inom medieområdet.

Radio- och TV-verket har också till uppgift att besluta i frågor om utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

2 §⁶

Radio- och TV-verket skall särskilt

1. enligt radio- och TV-lagen (1996:844) pröva frågor om tillstånd att sända närradio, fastställa sändningstider om tillståndshavarna inte kan enas om fördelning av sändningstid eller om en tillståndshavare begär att verket skall fastställa sändningsschemat i sin helhet, besluta om det samtidigt får sändas mer än ett närradioprogram i en kommun samt besluta om större sändningsområden än en kommun,

2. enligt lokalradiolagen (1993:120) pröva frågor om tillstånd och bestämma sändningsområden,

3. enligt radio- och TV-lagen pröva frågor om tillstånd att under en begränsad tid sända TV-program eller ljudradioprogram,

⁵ Senaste lydelse 1998:312

⁶ Senaste lydelse 1998:312

4. pröva frågor om avgift för lokalradiosändningar,
5. enligt radio- och TV-lagen förordna lokala kabelsändarföretag och besluta om undantag från nättinnehavares skyldigheter,
6. pröva frågor enligt lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens område,
7. enligt radio- och TV-lagen och lokalradiolagen godkänna och registrera de beteckningar för sändningar som används av den som sänder program samt handha register över tillståndshavare, satellitprogramföretag och satellitentreprenörer,

8. enligt lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden handha register över utgivare,

9. enligt radio- och TV-lagen pröva frågor om återkallelse av tillstånd,

10. meddela föreskrifter och utöva tillsyn enligt 2 § respektive 3 § andra stycket förordningen (1998:32) om standarder för sändning av TV-signaler,

11. enligt förordningen (1995:1020) om digitala ljudradiosändningar utlysa tillstånd att sända digital radio och lämna förslag till regeringen om fördelning av sändningstillstånden och

12. enligt förordningen (1997:894) om marksänd digital TV utlysa tillstånd att sända digital TV och lämna förslag till regeringen om fördelning av sändningstillstånden.

8. *pröva frågor om utgivningsbevis enligt 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen samt föra register över verksamhet enligt samma paragraf,*

9. enligt lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden handha register över utgivare

10. enligt radio- och TV-lagen pröva frågor om återkallelse av tillstånd,

11. meddela föreskrifter och utöva tillsyn enligt 2 § respektive 3 § andra stycket förordningen (1998:32) om standarder för sändning av TV-signaler,

12. enligt förordningen (1995:1020) om digitala ljudradiosändningar utlysa tillstånd att sända digital radio och lämna förslag till regeringen om fördelning av sändningstillstånden och

13. enligt förordningen (1997:894) om marksänd digital TV utlysa tillstånd att sända digital TV och lämna förslag till regeringen om fördelning av sändningstillstånden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

6 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1995:1386) med instruktion för Patent- och registreringsverket

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1995:1386) med instruktion för Patent- och registreringsverket i dess lydelse enligt SFS 2000:871 skall ha följande lydelse.

1 §⁷

Patent- och registreringsverket är central förvaltningsmyndighet för ärenden om patent, varumärken, mönster, efternamn och förnamn samt för registerärenden angående aktiebolag, filialer och europeiska ekonomiska intressegrupperingar. Verket är också central förvaltningsmyndighet för handels- och föreningsregisterärenden samt för bank- och försäkringsregisterärenden.

Verket för ett register över näringsförbud och tillfälliga näringsförbud.

Verket för ett register över fysiska personers och dödsbonds konkurser.

Verket för ett register över periodiska skrifter med utgivningsbevis.

Verket handlägger ärenden om registrering av kommunala vapen och om utgivning av periodisk skrift.

Verket är internationell myndighet enligt konventionen om patentsamarbete.

Verket prövar frågor om tillstånd och dispens enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

⁷ Senaste lydelse 2000:871, som träder i kraft den 1 januari 2002

Uppdraget och dess genomförande

Uppdraget

I kommitténs direktiv (dir. 1999:8) anges att kommittén skall dels närmare analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten, dels analysera och ta ställning till om de preskriptionstider som gäller för tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott bör förlängas, dels utreda de tillämpningsproblem som Justitiekanslern (JK) har redovisat och som gäller främst yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), dels, slutligen, ta ställning till om brottet olaga hot – och andra kriminaliserade yttranden där olaga hot ingår som ett led – bör bli tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott. Direktiven finns i bilaga 1.

Genomförandet

När det gäller den del av uppdraget som avser behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten har kommittén informerats om ny teknik av Dan Willstrand, vd för Kamera Interactive AB, och Kalle Jungkvist, chefredaktör och ansvarig utgivare för Aftonbladet Nya Medier, genom föredrag inför kommittén, samt av Göran Belfrage, chef för koncernstab Affärsutveckling på Telia AB, Erik Peurell, Statens kulturråd, Håkan Öster, teknisk direktör på Sveriges Television AB, Jan Engdahl, utvecklingsdirektör på Sveriges Radio AB och Weje Sandén, ekonomijournalist på Veckans Affärer, genom föredrag inför kommitténs ordförande, experter och sekreterare.

Till belysning av frågor om en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten har ordföranden, experterna och sekreteraren besökt Radio- och TV-verket i Haninge.

Till belysning av frågor rörande bl.a. tryckteknik har ordföranden, experterna och sekreteraren besökt Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) i Linköping. Ordföranden och sekreteraren har också besökt Wassbergs tryckeri AB och Graforama AB, båda i Stockholm. Synpunkter har även inhämtats från bl.a. Hasse Hedberg, ansvarig för branschfrågor på Grafiska företagens förbund.

Till belysning av frågor rörande upplagebegreppet och utgivningsbegreppet har synpunkter inhämtats från biblioteksrådet Gunilla

Johnson, avdelningschef vid Kungliga biblioteket, respektive docenten Hans-Gunnar Axberger.

Kommittén har beaktat de överväganden och slutsatser som redovisats av Konvergensutredningen (Ku 1997:05), se nedan.

Kommittén har avgett remissyttrande över Mediekoncentrationskommitténs betänkande Yttrandefriheten och konkurrensen. Förslag till mediekoncentrationslag m.m. (SOU 1999:30), Konvergensutredningens betänkande Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna (SOU 1999:55) samt betänkande av Utredningen om radio och TV i allmänhetens tjänst, Radio och TV i allmänhetens tjänst – ett beredningsunderlag (SOU 2000:55).

Kommittén har samrått med Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet m.m. (Ju 1998:04) och Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06).

Del I

Bakgrund

1 Det yttrandefrihetsrättsliga systemet

1.1 Inledning

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. yttrandefrihet och informationsfrihet och dessa friheter tillförsäkras också medborgarna i 2 kap. 1 § första stycket RF. Friheten att yttra sig i tryckt skrift skyddas emellertid särskilt i TF och friheten att yttra sig genom ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar skyddas särskilt i YGL. TF och YGL kompletteras av lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden, kallad tillämpningslagen.

YGL tillkom efter förebild av TF och den bygger på samma grundläggande principer som denna. Principerna är bl.a.

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

Det skydd 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 (samlingsterm för ljudradio, television och vissa liknande överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor) som sänds på annat sätt än genom tråd ("genom etern") undantag från principen om etableringsfrihet, och beträffande filmer som skall visas offentligt finns undantag från förbudet mot censur.

De två grundlagarna ger ett skydd för tryck- och yttrandefriheten som kan te sig långtgående vid en internationell jämförelse. Det bör dock ses

mot bakgrund av den viktiga självsanerande verksamheten inom pressen (se avsnitt 1.5.1) och den särskilda granskningen av radio- och TV-program (se avsnitt 1.5.3).

TF och YGL är delvis tillämpliga också på medier som är utländska, t.ex. radio- och TV-program som kommer från utlandet samt filmer och ljudupptagningar som importerats hit.

Det detaljerade skydd för yttrandefriheten på grundlagsnivå som TF och YGL ger är i sin utförlighet unikt internationellt sett. Det ger vidare yttrandefriheten till den del den utövas i de medier som omfattas av TF eller YGL ett stabilt skydd eftersom ändring av reglerna endast kan ske genom grundlagsändring vilket 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 på Internet som tillhandahålls av en privatperson (jfr avsnitt 5.2.1), är skyddet inte lika stabilt och detaljerat. Till skydd för yttrandefriheten i denna del gäller endast de mera allmänna reglerna i RF samt dessutom 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 RF) 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 mottaga upplysningar samt att i övrigt taga 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 (2 kap. 12 § första stycket RF). Detta gäller också bl.a. mötesfriheten och demonstrationsfriheten.

Begränsningar får emellertid inte göras för vilka ändamål eller i vilken omfattning som helst. I 2 kap. 12 § andra stycket RF anges att begränsning endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den samt att begränsningen inte heller får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare anges att begränsning inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt 2 kap. 13 § RF gäller särskilt för begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten att sådan får ske med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privat-

livets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. I paragrafen anges också att vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter. Slutligen anges att meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden (s.k. ordningsföreskrifter) inte anses som begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten.

Till skydd mot begränsningar av de grundlagsskyddade rättigheterna innehåller 2 kap. 12 § RF även regler om att förslag till lag rörande begränsning av rättigheterna skall vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytrandet anmäldes, om minst tio av riksdagsledamöterna begär det. Om minst fem sjättedelar av de röstande röstas för att anta förslaget, är det dock omedelbart antaget.

Sedan den 1 januari 1995 gäller 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.

Konventionen innehåller i artikel 10 regler till skydd för yttrandefriheten. Enligt artikeln skall envar äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt sägs innefatta åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Det anges vidare att utövandet av de i artikeln nämnda rättigheterna må underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder, som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, den territoriella integriteten, den allmänna säkerheten, förebyggandet av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller annans goda namn och rykte eller rättigheter, förhindrandet av att förtroliga underrättelser sprids, eller upprätthållandet av domstolarnas auktoritet och opartiskhet. Artikeln förhindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.

Vid sidan av reglerna i RF och Europakonventionen gäller inga särskilda regler av konstitutionell natur till skydd för yttrandefriheten när den utövas i de medier som inte omfattas av TF eller YGL. Dessa båda grundlagar kan emellertid sägas indirekt erbjuda ett visst skydd även åt uttrycksformer utanför deras tillämpningsområde. Det kan ju vara meningslöst att ingripa mot ett yttrande som sprids via en privat webbsida på Internet när samma text kan spridas straffritt genom t.ex. en tryckt skrift. Detta förhållande brukar kallas TF:s och YGL:s paraplyeffekt (jfr SOU 1983:70 s. 79).

För de medier som faller utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområden gäller följande avvikelser från skyddet enligt dessa grundlagar. Någon

grundlagsskyddad etableringsfrihet finns inte. Det finns alltså inget hinder mot att det allmänna i lag uppställer krav på tillstånd för att driva viss verksamhet. Något grundlagsförbud mot förhandsgranskning och hindrande åtgärder finns inte heller. Enbart de straff- och processrättsliga reglerna i allmän lag gäller för avgörande av frågan om ett yttrandes eventuella lagstridighet. Vilka yttranden som är straffbara bestäms av BrB och specialstraffrätten, och det straffbara området kan utvidgas genom stiftande av vanlig lag. Därvid gäller visserligen de ovan refererade reglerna i RF och Europakonventionen men dessa ramar för lagstiftningen är tämligen vida och vaga. Enligt BrB kan ansvar för brott utkrävas av såväl gärningsmän som av anstiftare och medhjälpare. Någon motsvarighet till den ansvarsfrihet och rätt till anonymitet för medverkande som gäller enligt TF och YGL finns alltså inte för yttranden i dessa medier. Förundersökning och åtal handläggs av polis respektive allmän åklagare, och rättegången innefattar inte juryprövning. Alla vanliga tvångsmedel kan tillämpas, och alla särskilda rättsverkningar av brott kan bli aktuella. Även talan om skadestånd på grund av yttranden handläggs enligt regler i allmän lag.

1.2 De grundläggande principerna i TF och YGL

I detta avsnitt behandlas de grundläggande principerna i TF och YGL. I slutet av avsnitt 1.4.2 behandlas vissa undantag från de grundläggande principernas tillämpningsområde. I bilaga 3 finns en redogörelse för den historiska utvecklingen av grundlagsskyddet i TF och YGL.

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 ljudradioprogram och televisionsprogram 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).

Beträffande rätt att sända radio- och televisionsprogram på annat sätt än genom tråd ("genom etern") råder däremot inte full etableringsfrihet. Anledningen till detta är att det för sådana sändningar krävs utrymme i frekvensspektrum för att inte störningar skall uppstå i radiotrafiken. I 3 kap. 2 § första stycket YGL föreskrivs därför att rätten att sända radio-

program 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 (1996:844). Denna lag gäller sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. För sändningar genom tråd gäller lagen endast om sändaren når fler än 100 bostäder. 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 frekvens under 3 gigahertz. Tillståndskravet omfattar endast sändningar genom etern. Att sändningar i tråd eller kabel är tillståndsfria följer av YGL. Tillstånd enligt radio- och TV-lagen krävs inte för viss sändning av sökbar text-TV och inte heller för vissa sändningar som är särskilt anpassade för syn- eller hörselskadade.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen meddelar regeringen tillstånd att sända TV-program och tillstånd att till hela landet eller till utlandet sända ljudradioprogram. Tillstånd att sända närradio meddelas av Radio- och TV-verket, och tillstånd att sända lokalradio meddelas enligt lokalradiolagen (1993:120) av Radio- och TV-verket. Sedan den 15 december 1995 har emellertid gällt att Radio- och TV-verket inte skall meddela nya tillstånd att sända lokalradio.¹ Detta gäller till utgången av juni månad 2001.² Enligt 3 kap. 1 § radio- och TV-lagen får sändningstillstånd som meddelas av regeringen förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt samt med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall 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 skall råda också för radiosändningar genom etern föreskrivs i 3 kap. 2 § andra stycket YGL att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Bestämmelser som syftar till att främja ett effektivt nyttjande av möjligheterna till radiokommunikation finns i lagen (1993:599) om radiokommunikation. 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 skall kunna prövas av domstol eller av en nämnd vars sammansättning är bestämd i lag och vars ordförande är eller har varit ordinarie domare. Beträffande beslut av regeringen sägs i paragrafen att prövningen skall göras av domstol och endast behöver avse beslutets laglighet. (Det sist sagda innebär att prövning enligt lagen

¹ Se lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio.

² Se lagen (2000:661) om fortsatt giltighet av lagen (1995:1292) om tillfälliga bestämmelser i fråga om tillstånd att sända lokalradio.

1988:205 om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut är tillräcklig från grundlagssynpunkt.)

1.2.2 Förbud mot censur och hindrande åtgärder

Förbudet mot *censur* (1 kap. 1 § första stycket och 1 kap. 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. Ingripanden mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får ske först i efterhand. En annan sak är att utgivaren av en periodisk skrift eller ett samlingsverk kan granska inkomna bidrag och gallra bland dessa eftersom förbudet mot förhandsgranskning bara gäller ingripanden från det allmänna. Censurförbudet i TF är kategoriskt medan det i YGL är försett med vissa särregler.

Beträffande rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som skall 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 filmer. Med stöd av denna paragraf har i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram meddelats regler om granskning av filmer och videogram som skall visas offentligt. Granskningen utförs av Statens biografbyrå. Grundlagsbestämmelsen medger inte censur av filmer och videogram som sprids till allmänheten över disk, per postorder eller på liknande sätt.

Beträffande trådsändningar ges i 3 kap. 1 § andra stycket YGL tillåtelse att genom lag meddela föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program, i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning, den s.k. ”must carry-principen”, och om ingripanden mot sändningar som inriktas på våld, pornografi eller hets mot folkgrupp.

Av 3 kap. 2 § YGL följer att krav på innehållet i etersända 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- eller TV-program genom eter finns i radio- och TV-lagen.

Enligt 6 kap. 1 § radio- och TV-lagen skall 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 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. Efterlevnaden av bestämmelserna om reklam i 7 kap. 3, 4 och 10 §§ radio- och TV-lagen övervakas dock av Konsumentombudsmannen, och sändningar som sker med stöd av tillstånd till vidare sändning enligt 3 kap. 5 § radio- och TV-lagen skall inte granskas av Granskningsnämnden för radio och TV.

Förbudet mot *hindrande åtgärder* (1 kap. 2 § andra stycket TF och 1 kap. 3 § första stycket andra meningen YGL) innebär att det allmänna inte får, på grund av innehållet i en skrift eller annat medium som avses i YGL, hindra framställning och spridning av skriften eller motsvarande åtgärder beträffande de medier som avses i YGL, på annat sätt än vad som är medgivet i TF och YGL, t.ex. genom beslag eller konfiskering av 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 och ljudupptagningar. Här föreskrivs också att det allmänna inte utan stöd i YGL får förbjuda anläggande av trådnät för sändning av radioprogram på grund av innehållet i program. 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 Ensamansvar med meddelarskydd

Principen om *ensamansvar* innebär att endast en av de oftast många personer som medverkat vid tillkomsten av en framställning med grundlagskydd 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 medverkande tillämpas alltså inte. Ansvaret enligt TF och YGL för innehållet i en framställning kan till följd härav kallas *exklusivt*. Ansvaret är också *successivt* vilket betyder att det i första hand åvilar den som kan sägas stå närmast brottet (t.ex. utgivaren av en tryckt periodisk skrift) och om ansvaret inte kan utkrävas av denne åvilar det den som står närmast honom i ansvarskedjan (för en tryckt periodisk skrift ägaren). Slutligen är ansvaret även *formellt* i den meningen att det åvilar den i TF eller YGL angivne oavsett hur han bidragit till framställningens tillkomst och oavsett om han faktiskt känt till dess innehåll (beträffande det senare se 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 offentlighetsgörande och bestämma över dess innehåll som skall tillkomma honom (8 kap. 2 § andra stycket TF och 6 kap. 2 § första stycket 2 YGL).

Utgivare skall utses för tryckt periodisk skrift (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 skall beträffande vissa medier anmälas till myndighet och beträffande andra hållas tillgänglig för allmänheten på annat sätt. Vem som är utgivare skall framgå av tryckta periodiska skrifter och tekniska upptagningar. En framställning skall också bevaras under viss tid efter att den offentliggjorts.

Principen om ensamansvar 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 medieformer, även om vissa grunddrag är desamma.

För tryckt periodisk skrift skall finnas en utgivare som skall anmälas hos Patent- och registreringsverket (5 kap. 2 och 4 §§ TF samt 2 kap. 2 § tillämpningslagen). Utgivaren ansvarar för tryckfrihetsbrott som begås genom skriften. Om ansvar inte kan utkrävas av en utgivare ansvarar skriftens ägare. Därefter följer i ansvarskedjan den som tryckt skriften och utspridaren (8 kap. 1–4 och 10–12 §§ TF).

Ansvar för tryckfrihetsbrott genom icke periodisk skrift (t.ex. en bok) åvilar i första hand författaren, om han framträtt frivilligt som skriftens upphovsman. Om utgivare finns och frivilligt har framträtt, kan han göras ansvarig för samlingsverk när ansvar inte kan utkrävas av författarna. Utgivare som framträtt frivilligt kan också göras ansvarig för verk av en avliden författare. De följande stegen i ansvarskedjan är förläggaren, tryckaren och utspridaren (8 kap. 5–9 och 10–12 §§ TF).

För de medier som omfattas av YGL gäller primärt ett utgivaransvar.

Radioprogram skall enligt 4 kap. 1 § första stycket YGL ha en utgivare. Beträffande sändningar av radioprogram med tillstånd av regeringen enligt radio- och TV-lagen, alltså etersända ljudradioprogram som sänds till hela landet eller till utlandet och etersända TV-program, gäller att uppgift om vem som är utgivare skall antecknas i ett register hos programföretaget. Registret skall hållas tillgängligt för allmänheten (3 kap. 1 § tillämpningslagen). Enligt 3 kap. 2 § tillämpningslagen (jfr 6 kap. 1 § andra stycket YGL) kan beträffande program som direktsänds beslutas att den som framträder i programmet själv skall ansvara för yttrandefrihetsbrott som

han begår. Beslutet skall meddelas de berörda före sändningen och antecknas i registret. Om så inte sker är beslutet utan verkan. Beträffande sändningar i närradio och lokalradio, s.k. sammanställda radiotidningar (dvs. en radiotidning som innehåller material från flera förlagor), andra trådlösa sändningar av radioprogram och andra trådsändningar än vidare-sändningar m.m. finns närmare regler i 3 kap. 3–18 §§ tillämpningslagen om anmälan av utgivare m.m. När det gäller sändningar med tillstånd av Radio- och TV-verket, dvs. sändningar i närradio och lokalradio, skall utgivare anmälas till Radio- och TV-verket (3 kap. 3 § tillämpningslagen). För sammanställda radiotidningar skall utgivare anmälas till Taltidningsnämnden (3 kap. 7 § tillämpningslagen), och beträffande andra trådlösa sändningar av radioprogram skall utgivare antecknas i ett register hos programföretaget (3 kap. 11 § tillämpningslagen). I fråga om andra trådsändningar än vidaresändningar m.m. skall utgivare antecknas i register hos programföretaget om verksamheten bedrivs av ett företag som har tillstånd enligt 2 kap. 2 § första stycket radio- och TV-lagen (1996:844), dvs. om verksamheten drivs av företag med tillstånd att sända etersända ljudradio-program till hela landet eller utlandet och etersända TV-program (3 kap. 12 och 18 §§ tillämpningslagen). Om verksamheten drivs av annan skall utgivare anmälas till Radio- och TV-verket (3 kap. 13 och 18 §§ tillämpningslagen).

För radioprogram ansvarar i första hand utgivaren och i andra hand den som bedriver sändningsverksamheten (6 kap. 1 och 2 §§ YGL).

Även för tekniska upptagningar skall finnas utgivare (4 kap. 1 § YGL). Av en teknisk upptagning skall framgå vem som är utgivare (4 kap. 4 § YGL). En teknisk upptagning som framställts i Sverige och är avsedd för spridning här skall också vara försedd med uppgift om vem som låtit framställa den samt om när, var och av vem exemplaren framställts (3 kap. 13 § YGL). Ansvar för yttrandefrihetsbrott åvilar i första hand utgivaren och i andra hand den som låter framställa upptagningen. Om en teknisk upptagning saknar den i 3 kap. 13 § föreskrivna uppgiften om vem som låtit framställa den och det inte kan klarläggas vem han är eller han saknar känd adress i Sverige och inte kan påträffas här under rättegången, ansvarar den som sprider upptagningen i stället (6 kap. 2 § YGL). Detsamma gäller om en lämnad uppgift innebär att den som har låtit framställa upptagningen har hemvist utomlands eller om uppgiften är oriktig och den som sprider upptagningen känner till detta.

Enligt 4 kap. 1 § tillämpningslagen skall utgivaren för sammanställda kassettidningar anmälas till Taltidningsnämnden.

Med *meddelarskydd* avses här meddelar- och anskaffarfrihet, rätten till anonymitet och efterforskningsförbudet. Reglerna om rätt till anonymitet och efterforskningsförbudet är utformade på samma sätt i TF och YGL. De innebär i huvudsak följande. Författare eller annan upphovsman, den

som lämnar uppgift eller bidrag för offentliggörande, utgivare till icke periodisk skrift och den som har framträtt i en framställning som skyddas av YGL har rätt att vara anonym (3 kap. 1 och 2 §§ TF och 2 kap. 1 och 2 §§ YGL), och de som tar del i tillkomsten, utgivningen eller spridningen av en framställning som införts eller varit avsedd att införas i ett medium som skyddas av TF eller YGL har 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 utgett eller avsett att utge framställning i tryckt skrift, vem som lämnat uppgift för publicering eller vem som tillhandahållit framställningen för publicering (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Som angetts tidigare innebär principen om ensamansvar att straffrihet råder för andra medverkande till en framställning än den som bär ensamansvaret för den (se dock nedan).

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 annan medverkande till en grundlagsskyddad framställning kan fällas till ansvar för detta 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 hemlig handling och tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande samt uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Dessa gärningar är inte tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott utan brott enligt BrB eller annan vanlig lag.

Även de undantagsfall då den som anskaffar uppgift eller underrättelse 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. Det måste här observeras att allmän lag enligt 1 kap. 9 § 4 TF och 1 kap. 12 § YGL är tillämplig på det sätt på vilket uppgift eller underrättelse anskaffats. En anskaffare har således inte rätt att straffritt t.ex. göra inbrott för att anskaffa viss uppgift. Om själva informationsanskaffandet omfattas av en straffbestämmelse i vanlig lag är anskaffaren emellertid 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 respektive 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 ansvarar också för ska-

destånd. Ägare till periodisk skrift och förläggare av annan tryckt skrift 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 låtit framställa en film eller ljudupptagning 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 uppräknig av vilka gärningar som utgör tryckfrihetsbrott när de begås genom tryckt skrift och är straffbara enligt vanlig lag. Gärningarna enligt 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, olaga våldsskildring, förtal, förolämpning och, i den utsträckning som anges, försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Före den 1 januari 1999 fanns även barnpornografibrott med i uppräknigen.

I 7 kap. 5 § anges som tryckfrihetsbrott gärningar, begångna genom tryckt skrift och straffbara enligt lag, som innebär att någon uppsåtligen offentliggör hemlig handling som han fått tillgång till i allmän tjänst, under utövande av tjänsteplikt eller i jämförbart förhållande, offentliggör uppgift och därvid uppsåtligen åsidosätter tystnadsplikt som gäller enligt sekretesslagen eller, när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, offentliggör uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar 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 skall 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 skildring av s.k. våldspornografi straffbar medan även skildring av s.k. extremvåld är straffbar när det gäller rörliga bilder. I 5 kap. 1 § andra stycket YGL föreskrivs med anledning härav att som yttrandefrihetsbrott skall 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 brottskatalogen enligt YGL är något mera omfattande än enligt TF eftersom även skildringar av annat våld än sexuellt sådant är straffbara enligt YGL.

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

Som framgått i föregående avsnitt 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 nämligen utgå bara om det föreligger ett tryckfrihets- 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 väsentligen bl.a. följande. JK är ensam åklagare i mål av detta slag. Frågan huruvida tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott föreligger skall 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. Om juryn meddelat ett fällande utslag, skall även rätten pröva om brott föreligger. Rätten kan därvid frikänna den tilltalade eller hänföra brottet under en mildare straffbestämmelse. Har juryn frikänt den tilltalade, är detta bindande för rätten. I 7 kap. tillämpningslagen finns bl.a. bestämmelser om gemensam handläggning av tryck- eller yttrandefrihetsmål och andra mål.

En tryckt skrift som innefattar tryckfrihetsbrott och en teknisk upptagning som innefattar yttrandefrihetsbrott kan konfiskeras (7 kap. 7 § TF och 5 kap. 6 § YGL). Om sådant förordnande meddelas skall alla framställningar som är avsedda för spridning förstöras. Det skall också tillses 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). Denna innebär att den som dömer över missbruk av yttrandefriheten eller vakar över denna skall beakta att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick, uppmärksamma syftet mer än framställningssättet och hellre fria än fälla.

1.3 Utländska yttranden

1.3.1 TF

TF äger främst tillämpning på skrifter som både trycks och utges inom Sverige (1 kap. 6 § TF). I 13 kap. finns regler om utrikes tryckta skrifter. Beträffande utrikes tryckta skrifter som utges här i landet gäller i princip TF:s regler (13 kap. 1 § TF). Följande avvikelser från TF:s allmänna regler gäller dock enligt övriga bestämmelser i 13 kap. TF för utrikes tryckta skrifter.

Utgivningsbevis och ansvarig utgivare för periodisk skrift krävs endast om skriften huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket. Av 13 kap. 3 § TF följer att regeln i 5 kap. 1 § TF om att ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person inte gäller för utrikes tryckt periodisk skrift. (I 5 kap. 1 § TF ges dock också tillåtelse till att i lag föreskriva att även utlänning eller utländsk juridisk person får vara ägare till periodisk skrift. En sådan lagregel finns i 2 kap. 1 § tillämpningslagen där det sägs att utlänningar med hemvist i Sverige eller medborgarskap i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) får vara ägare till periodiska skrifter som trycks i Sverige. Det sägs också att även utländska juridiska personer som har bildats enligt lagstiftningen i en stat inom detta samarbetsområde och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom detta område får vara ägare till periodiska skrifter som trycks i Sverige. För utrikes tryckt periodisk skrift följer alltså detta redan av 13 kap. 3 § TF.) Eftersom ansvar här i landet inte kan utkrävas av den utländske tryckaren ansvarar enligt 13 kap. 4 § TF i tryckarens ställe den som låtit utlämna skriften för spridning här eller, om det inte kan visas vem han är eller han inte vid utgivningen hade hemvist här, den som enligt 6 kap. är att anse som utspridare.

Den rätt att straffritt meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande som följer av principen om ensamansvar och som slås fast i 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena TF gäller också vid offentliggörande i en skrift som trycks utom riket (13 kap. 6 § TF). I 7 kap. 3 § TF anges de undantagsfall då en person som lämnar eller anskaffar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta. Det gäller vissa grövre brott mot rikets säkerhet, uppsåtligt oriktigt utlämnande av hemlig handling, uppsåtligt tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighetsförbehåll vid dess utlämnande och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Enligt 13 kap. 6 § TF gäller emellertid längre gående undantag från rätten att straffritt meddela och anskaffa uppgifter för publicering än enligt 7 kap. 3 § TF när publiceringen avses ske i skrift som trycks utom riket och utges här men inte huvudsakligen är avsedd för spridning inom riket och för vilken inte heller

utgivningsbevis finns samt när publiceringen avses ske i skrift som inte ges ut i Sverige, oavsett om skriften trycks här eller utomlands. Skillnaden mot vad som gäller enligt 7 kap. 3 § TF är dels att ansvarsfriheten inte gäller i något fall då meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet, dels att varje uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt genom publiceringsmeddelande är straffbart.

I fråga om skrift som trycks utom riket och utges här och även huvudsakligen är avsedd för spridning här eller för vilken utgivningsbevis finns gäller 7 kap. 3 § TF utan inskränkningar. Detta framgår motsatsvis av 13 kap. 6 § TF jämförd med 13 kap. 1 § TF. Detta har betydelse särskilt för svenska periodiska skrifter som trycks utomlands av ekonomiska skäl.

När det gäller rätten till anonymitet för meddelaren till sådana skrifter som avses i 13 kap. 6 § TF gäller reglerna i 3 kap. TF med den skillnaden i förhållande till skrifter som trycks och utges i Sverige och skrifter som trycks utomlands och utges här och huvudsakligen är avsedda för spridning här eller för vilka utgivningsbevis finns att tystnadsplikten enligt 3 kap. 3 § TF inte gäller vid något brott mot rikets säkerhet (13 kap. 6 § tredje stycket TF).

I fråga om skrift som inte ges ut i Sverige jämställs med den som lämnar meddelande för offentliggörande den som på annat sätt medverkar till framställning i periodisk skrift, t.ex. författare eller annan upphovsman (13 kap. 6 § andra stycket andra meningen TF). Denna regel klargör att journalister med anknytning till utländska tidningar också är skyddade av TF.

1.3.2 YGL

När det gäller *tekniska upptagningar* äger YGL främst tillämpning på sådana som framställts här och lämnas ut för spridning här. I 10 kap. finns regler om radioprogram och tekniska upptagningar från utlandet. Beträffande tekniska upptagningar som framställts utomlands och lämnas ut för spridning här gäller enligt 10 kap. 1 § YGL i princip YGL:s allmänna regler. Följande avvikelser från vad som gäller för svenska upptagningar föreligger dock.

Eftersom den utländske producenten knappast är åtkomlig för den svenska lagstiftningen anges i 10 kap. 1 § första stycket andra meningen YGL att vad som annars sägs om den som har låtit framställa upptagningen skall gälla den som här i landet lämnar ut den för spridning. Med den som här lämnar ut en framställning för spridning avses enligt förarbetena importören (prop. 1990/91:64 s. 132). De skyldigheter som för inhemska upptagningar åvilar den som låtit framställa upptagningen ligger alltså i fråga om utländska upptagningar på importören. Som framgår i avsnitt

10.6 innebär YGL:s utformning på denna punkt att den som importerar en upptagning för spridning i Sverige är skyldig att utse en utgivare. Uppgift om utgivaren och vem som importerat upptagningen skall finnas på upptagningen. Skyldigheten att se till att uppgifterna sätts ut åvilar dock inte importören utan utgivaren respektive den utländske framställaren.

Friheten att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande och rätten till anonymitet har samma omfattning beträffande tekniska upptagningar som framställs utomlands och lämnas ut för spridning här som enligt 13 kap. 6 § TF. Detta innebär att de undantagsfall då en person som lämnar eller anskaffar uppgifter för offentliggörande kan fällas till ansvar för detta är på samma sätt som enligt 13 kap. 6 § TF utvidgade i förhållande till vad som gäller enligt 7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL så att ansvarsfriheten inte gäller i något fall då meddelandet eller anskaffandet innefattar brott mot rikets säkerhet och så att varje uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt genom publiceringsmeddelande är straffbart.

När det gäller rätten till anonymitet för meddelaren till sådana upptagningar som framställs utomlands och lämnas ut för spridning här gäller reglerna i 2 kap. YGL med den skillnaden i förhållande till vad som gäller för här framställda och spridda upptagningar att tystnadsplikten inte gäller vid något brott mot rikets säkerhet (10 kap. 1 § andra stycket YGL).

Beträffande tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige, oavsett om upptagningen framställts här eller i utlandet, gäller YGL endast i fråga om meddelar- och anskaffarfrihet samt rätten till anonymitet och då på samma sätt som för upptagningar som framställts utomlands och lämnas ut för spridning i Sverige (10 kap. 2 § YGL).

När det gäller *radioprogram* äger YGL främst tillämpning på radioprogram som utgår från Sverige. Beträffande radioprogram som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige följer av 1 kap. 6 § andra stycket YGL att det som i YGL föreskrivs om radioprogram i allmänhet gäller också för sådana radioprogram. I 1 kap. 6 § tredje stycket YGL ges tillåtelse till bl.a. att genom lag föreskriva undantag från grundlagen i fråga om radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands. I förarbetena till denna bestämmelse (prop. 1990/91:64 s. 110) sägs att det kan förekomma tillfälliga utsändningar från Sverige av utländska programföretag och att det inte alltid är rimligt att kräva att sådana sändningar skall förses med en utgivare och i övrigt inordnas under svenska yttrandefrihetsrättsliga regler. Genom bestämmelsen har därför öppnats en möjlighet att för sådana fall föreskriva om undantag från YGL. Undantagen får dock inte avse vad som föreskrivs i 1 kap. 2 och 3 §§ dvs. rätten att lämna och anskaffa uppgifter för offentliggörande, förbudet mot censur och hindrande åtgärder samt rätten att inneha tekniskt hjälpmedel för att kunna ta emot radioprogram och rätten att anlägga trådnät. Ett undantag med stöd av 1 kap. 6 § tredje stycket har föreskrivits i 3 kap. 11 § andra

stycket tillämpningslagen. Där sägs att i fråga om program som sänds av andra än svenska programföretag och inte är avsedda att tas emot i Sverige tillämpas inte andra föreskrifter i YGL än 1 kap. 2 och 3 §§. För sådana program gäller alltså endast rätten att lämna och anskaffa uppgifter för offentliggörande, förbudet mot censur och hindrande åtgärder, rätten att inneha tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot radioprogrammen samt rätten att anlägga trådnät.

I 1 kap. 7 § YGL finns regler om vissa radioprogram som når Sverige från utlandet. Paragrafen gäller för samtidig och oförändrad vidareändning här i landet av radioprogram som kommer från utlandet och radioprogram som förmedlas hit genom satellitsändning men inte utgår från Sverige. Beträffande dessa sändningar har endast de regler i YGL som kan upprätthållas i praktiken gjorts tillämpliga. 1 kap. 7 § YGL innebär alltså en specialreglering med inskränkt grundlagsskydd för radioprogram som kommer från utlandet och vidareändras här i förhållande till vad som gäller för radioprogram som annars sänds i Sverige. De regler i YGL som enligt paragrafen gäller för dessa sändningar är 1 kap. 3 § första stycket om förbud mot förhandsgranskning och andra hinder, 1 kap. 3 § tredje stycket om innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät, 1 kap. 4 § om förbud mot ingripanden utan stöd i grundlagen, 1 kap. 5 § om det förhållningssätt som skall iakttas vid tillämpningen av YGL (instruktionen), 3 kap. 1 § om rätt att sända radioprogram genom tråd samt 3 kap. 3 och 5 §§ om särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning. Principen om ensamansvar gäller alltså inte för dessa sändningar. Anledningen till detta är i korhet att den som ombesörjer samtidig och oförändrad vidareändning av radioprogram, dvs. omedelbar vidareförmedling av programmet, saknar möjlighet att ändra innehållet i vad som vidareförmedlas och att han inte heller kan publicera några egna uppgifter. Eftersom uppgifter inte kan lämnas till vidareförmedlaren för publicering bortfaller ett viktigt syfte med ensamansvaret när det gäller samtidig och oförändrad vidareändning. Till detta kommer att ingen bör kunna hållas ansvarig för innehållet i en sändning som han inte kan kontrollera i förväg (se prop. 1990/91:64 s. 54). Att principen om ensamansvar inte gäller innebär att BrB:s ansvarsregler kan bli tillämpliga, t.ex. vid samtidig och oförändrad vidareändning här i landet av program som kommer från utlandet om den som ombesörjer vidareändningen känner till att det kommer att förekomma hets mot folkgrupp i programmet och ändå vidareänder det.

Beträffande rätten att meddela och anskaffa uppgifter för offentliggörande i radioprogram från utlandet erinras i 1 kap. 7 § tredje stycket YGL om att regler om detta finns i 10 kap. 2 § YGL. I fråga om dessa rättigheter är regleringen alltså densamma för alla radioprogram som sänds från sändare utanför Sverige. (Regleringen överensstämmer också med vad som gäller för tekniska upptagningar som framställs utomlands och lämnas ut

för spridning i Sverige och tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige.)

För radioprogram som kommer från utlandet och inte sänds vidare här, t.ex. radioprogram som sänds från direktsändande satelliter utan svensk anknytning, gäller endast rätt att meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser och rätten att vara anonym (10 kap. 2 § YGL).

1.4 Allmänt om TF:s och YGL:s tillämpningsområden

1.4.1 Medieformer

Ett huvudsyfte med TF och YGL är att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen. När det gäller tryckt skrift framgår detta dels av att TF är tillämplig på skrift som framställs i tryckpress, vilket ju är en teknik som främst används för kommunikation med många, och att skriften skall vara utgiven, dvs. utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt. Vidare förutsätter TF:s tillämpning på stencilerad och därmed jämställd skrift bl.a. att skriften är mångfaldigad. När det gäller YGL kommer syftet att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier till uttryck genom att det krävs att radioprogram är riktade till allmänheten för att de skall falla under grundlagens skydd och att det krävs att filmer och andra tekniska upptagningar sprids till allmänheten för att de skall falla inom grundlagens tillämpningsområde. För att YGL skall vara tillämplig på massmedieföretags tillhandahållande på begäran av upplysningar ur dataregister krävs också bl.a. att upplysningarna tillhandahålls allmänheten.

TF och YGL kan alltså sägas omfatta framställningar som är riktade till allmänheten i någon mening. Det krävs därutöver att de är fixerade i ett medium på ett sådant sätt att det i princip är möjligt att i förväg bestämma vad som skall yttras och att i efterhand fastställa vad som har yttrats. Att dessa möjligheter föreligger är en förutsättning för att ett ensamansvar för vad som yttras i mediet skall kunna gälla. Kravet på fixering gör att t.ex. teater, utställningar och demonstrationer lämnas utanför TF:s och YGL:s skydd.

TF gäller för skrifter som framställts i tryckpress och för skrifter som mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande om utgivningsbevis gäller för skriften eller den försetts med 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 bild även om den inte åtföljs av text. I 1 kap. 6 § TF föreskrivs att tryckt skrift, för att anses som

sådan, skall vara utgiven. Så anses enligt paragrafen vara fallet om den blivit utlämnad till försäljning eller för spridning på annat sätt i Sverige. Det krävs inte att skriften faktiskt har blivit spridd. Bestämmelsen kan ge intrycket att TF formellt endast omfattar skrifter som är utgivna. Av förbudet mot censur och hindrande åtgärder i 1 kap. 2 § TF framgår emellertid att TF också omfattar tryckta skrifter som ännu inte är utgivna. Bestämmelsen i 1 kap. 6 § TF innebär att ingripanden enligt TF mot en tryckt eller därmed jämställd skrift tidigast får ske efter utgivningen (se vidare i avsnitt 10.4.1).

Utöver skrifter omfattar TF enligt 1 kap. 7 § andra stycket 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 den periodiska skriften som sprider eller låter sprida innehållet på detta sätt. Enligt lagrummet skall sådana program och upptagningar jämföras med en bilaga till skriften. Regeln kallas därför bilageregeln. Genom denna regel uppnås att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för spridningen av den periodiska skriftens innehåll hålls samlat hos samma person. S.k. radio- eller kassettidningar omfattas av paragrafen. Om radio- eller kassettidningen återger innehåll ur mer än en förlaga, en s.k. sammanställd radio- eller kassettidning, faller den emellertid inte under TF utan under YGL. Sist i detta avsnitt behandlas frågan om 1 kap. 7 § TF omfattar sådan överföring från en databas som avses i 1 kap. 9 § YGL. Om bilageregeln är tillämplig utesluts tillämpning av YGL (1 kap. 11 § YGL).

YGL omfattar ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar (1 kap. 1 § första stycket). 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 en databas på Internet. Vad som avses med filmer, videogram och ljudupptagningar har inte definierats i lagtexten. Termerna får därför anses omfatta alla tekniker för upptagning av rörliga bilder eller ljud.

Beträffande tekniska upptagningar sägs i 1 kap. 10 § YGL att grundlagen är tillämplig på medier av detta slag som sprids till allmänheten i Sverige genom att spelas upp, säljas eller tillhandahållas på annat sätt.

När det gäller radioprogram sägs i 1 kap. 6 § första stycket YGL att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Denna regel kan kallas huvudregeln om radioprogram.

Med kravet att sändningen skall vara riktad till allmänheten menas att sändningen skall vara riktad till vem som helst som önskar ta emot den utan särskild begäran från mottagaren. Traditionell utsändning av ljudradio och television genom etern eller genom tråd är sådana sändningar som sker oberoende av om någon mottagare faktiskt nås av sändningen. Motta-

garen är beträffande sändningar av detta slag aktiv endast genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal. Vid spridning av information i vad som i förarbetena till YGL med ett numera förlegat uttryck benämns videotex, dvs. tillhandahållande ur en databas, sker överföringen där-
emot genom att mottagaren själv tar kontakt med databasen och startar överföringen. Överföringen kan ske via särskilda nät eller via allmänt tillgängliga tele- eller kabelnät, radiolänkar eller satelliter och tas emot hos mottagaren av en datorterminal eller genom den vanliga TV-mottagaren med viss tillsatsutrustning. Eftersom överföringen i ett sådant fall startas av mottagaren anses den inte vara riktad till allmänheten på samma sätt som sändningar av ljudradio och television. Den omfattas därför inte av huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL. Detta fall regleras i 1 kap. 9 § YGL (databasregeln), se nedan.

Kravet att sändning som är riktad till allmänheten också skall vara avsedd att tas emot med tekniska hjälpmedel innebär att t.ex. användning av högtalaranläggningar eller TV-monitorer på idrottsarenor och estrader faller utanför paragrafens tillämpningsområde.

I databasregeln (1 kap. 9 § YGL) föreskrivs att YGL:s regler om radioprogram skall tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. I sista meningen i paragrafen sägs att detta gäller endast om den mottagande inte kan ändra innehållet i registret. Vad som åsyftas är enligt förarbetena till paragrafen s.k. videotex och andra liknande medier, dvs. olika databaser (prop. 1990/91:64 s.112).

Bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF omfattar bl.a. ”radioprogram som avses i yttrandefrihetsgrundlagen”. Frågan är då om bilageregeln omfattar sådan överföring av innehållet i en periodisk skrift med hjälp av elektromagnetiska vågor som sker på särskild begäran från mottagaren. Detta kan förefalla osäkert eftersom YGL inte innehåller någon klar definition av termen ”radioprogram”. Enligt förarbetena till 1 kap. 1 § tredje stycket YGL (prop. 1990/91:64 s. 107 f.) avses när det i YGL talas om radioprogram såväl ljudradio som television och innehållet i vissa andra överföringar av information till allmänheten som telefax och videotex. Detta berättigar till slutsatsen att bilageregeln omfattar sådan överföring av innehållet i en periodisk skrift som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran från mottagaren (jfr SOU 1997:49, s. 112).

I avsnitt 5.2.1 behandlas huvudregeln om radioprogram, databasregeln och bilageregeln närmare.

1.4.2 Exklusivitetsprincipens räckvidd m.m.

I 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL föreskrivs att ingripanden på grund av missbruk av tryck- eller yttrandefriheten inte får göras utom i de fall som anges i TF och YGL, den s.k. exklusivitetsprincipen. Vad som är innebörden av och syftet med tryck- och yttrandefriheten framgår av 1 kap. 1 § första och andra styckena TF och 1 kap. 1 § första och andra styckena YGL. Där anges att grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och att i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande. Att ett fritt konstnärligt skapande har nämnts särskilt i YGL har inte avsetts innebära någon skillnad mellan de båda grundlagarnas syften.

Formuleringen av tryck- och yttrandefrihetens innebörd och syfte innebär att all användning av de grundlagsskyddade medierna inte omfattas av TF:s och YGL:s skydd. Så bestraffas t.ex. bedrägeri som begås genom användande av ett medium som skyddas av TF eller YGL enligt vanlig lag eftersom bedrägeri inte utgör missbruk av tryck- eller yttrandefriheten så som den beskrivs i ovannämnda lagrum (se närmare om detta i kapitel 11). Av samma skäl anses också att reklam i grundlagsskyddade medier i viss mån får regleras genom vanlig lag utan uttryckligt stöd i TF och YGL. Beträffande helt förbud mot reklam för alkohol och tobak har särskilt medgivande därtill getts i 1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL. I sistnämnda lagrum föreskrivs också att det är tillåtet att genom lag ge föreskrifter om förbud mot kommersiell reklam i radioprogram. För tydlighetens skull ges i samma lagrum även uttryckligen tillåtelse till föreskrifter i vanlig lag om villkor för sådan reklam.

Från och med den 1 januari 1999 gäller också att grundlagarna inte är tillämpliga på skildring av barn i pornografisk bild (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL). Ett liknande undantag har tidigare gjorts för upphovsrättslagstiftningen (1 kap. 8 § TF och 1 kap. 12 § YGL).

Exklusivitetsprincipens omfattning behandlas också i avsnitt 11.2.

1.5 Pressetiska regler m.m

1.5.1 Allmänt

Det har sedan lång tid funnits en av branschen inrättad pressetisk verksamhet. Allmänhetens pressombudsman (PO) och Pressens Opinionsnämnd (PON) kan pröva all publicering som sker i periodisk skrift. Prövningen sker mot bakgrund av de publicitetsregler som antagits av

branschen och som syftar till att skydda enskilda mot oförskyllt lidande genom publicitet. Bakom reglerna står pressens huvudorganisationer Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen och Sveriges Tidskrifter. Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Utbildningsradion AB och Radioutgivareföreningen har i tillämpliga delar anslutit sig till reglerna (Spelregler för press, radio och TV, utgivna av Pressens samarbetsnämnd, augusti 2000 s. 3). Detta innebär att sändningar i radio och TV inte kan bli föremål för prövning av PO eller PON (jfr avsnitt 1.5.3). Sedan den 1 april 2000 gäller de pressetiska reglerna också försöksvis för viss Internetpublicering (se avsnitt 1.5.2).

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 skall vara ett stöd för den hållningen. Reglerna innehåller bestämmelser om att tidningarna skall ge korrekta nyheter, vara generösa med bemötanden, respektera den personliga integriteten, vara varmsamma med bilder, höra båda sidor och vara försiktiga med namn.

PO har till uppgift att råda och bistå enskilda som känner sig förfördelade av publicitet i periodisk skrift, att på eget initiativ eller efter anmälan undersöka avvikelser från god publicistisk sed, eventuellt hänskjuta sådana ärenden till PON för avgörande samt genom opinionsbildning verka för god publicistisk sed.

Om en tidning klandras för att ha överträtt de pressetiska reglerna skall detta publiceras i tidningen. Tidningen får också betala en expeditonsavgift som används till att finansiera den pressetiska verksamheten.

1.5.2 Pressetik och Internet

Den 1 april 2000 inleddes en försöksverksamhet där de pressetiska publicitetsreglerna förklarats gälla i tillämpliga delar även vid Internetpublicering. Under försöksperioden 1 april 2000 - 30 april 2001 gäller därvid följande.

Granskningen skall avse Internetpubliceringar som tillhandahålls av företag som är direkt representerade i den gemensamma huvudmannaoorganisationen Pressens samarbetsnämnd och som omfattas av bilageregeln (1 kap. 7 § andra stycket TF) eller databasregeln (1 kap. 9 § YGL). Granskningen kan även avse publiceringar från företag som ingår i en koncern som samtidigt ger ut periodisk skrift. PO skall granska ärenden som inkommer genom anmälan. PO kan även ta upp ärenden som befinns

principiellt viktiga under förutsättning av samtycke från den som berörs. PO kan hänskjuta ett ärende till PON. Om PO avskriver ett ärende skall dock inte anmälaren kunna hänskjuta ärendet vidare till PON.

Försöksverksamheten avses ge underlag för vidare ställningstaganden bl.a. till i vilken utsträckning de pressetiska reglerna skall tillämpas för Internetpublicering och om de i så fall behöver anpassas till detta. En utvärdering av försöksperioden skall inledas i slutet av år 2000. Förhoppningen är att utvidgningen av den pressetiska verksamheten till nätpublicering framdeles skall kunna bli normbildande också för andra aktörer.

1.5.3 Granskning av radio- och TV-program

Enligt 9 kap. 2 § radio- och TV-lagen skall Granskningsnämnden för radio och TV genom granskning i efterhand övervaka om sända program står i överensstämmelse med radio- och TV-lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna. Nämnden kan endast granska svenska programföretag. Dess övervakning omfattar Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB, TV 4 AB, digital-TV-sändningar, sändningar i när- och lokalradio samt svensk kabel- och satellit-TV. För sändningar med tillstånd av regeringen, dvs. bl.a. sändningar från Sveriges Television AB, Sveriges Radio AB, Utbildningsradion AB och TV 4 AB, gäller enligt 3 kap. 1 § radio- och TV-lagen att sändningstillstånden får förenas med villkor som innebär att sändningsrätten skall utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet skall råda i ljudradion och televisionen. Villkor för sändningstillstånden får även avse t.ex. skyldighet att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft, att beriktiga felaktiga uppgifter, att sända genmälen och att i programverksamheten respektera den enskildes privatliv (3 kap. 2 § radio- och TV-lagen). I 6 kap. finns bestämmelser om sändningars innehåll och i 7 kap. finns regler om reklam och annan annonsering. Om nämnden faller ett programföretag för brott mot uppställda tillståndsvillkor kan nämnden förelägga den som fälls att offentliggöra beslutet. Granskningsnämndens granskning är avgränsad gentemot JK:s och Konsumentombudsmannens övervakning.

Som nämnts ovan har Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Utbildningsradion AB beslutat att de pressetiska reglerna skall gälla för dem i den utsträckning reglerna kan tillämpas med hänsyn till radio- och TV-lagen och företagens avtal med staten. Besluten innebär dock inte att det ovan nämnda pressetiska granskningssystemet omfattar radio och TV.

2 Mediekommitténs förslag och lagstiftningsarbetet därefter m.m.

2.1 Grundlagsskydd för nya medier

Mediegrundlagsutredningens uppdrag skall ses mot bakgrund av det lagstiftningsarbete som skett efter YGL:s tillkomst.

Den 1 januari 1999 trädde flera viktiga ändringar i kraft på TF:s och YGL:s områden. Ändringarna bygger på regeringens förslag i propositionen Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m. (prop. 1997/98:43). I propositionen behandlas vissa anpassningar av TF och YGL för deras tillämpning på nya medier, bl.a. införande av begreppet ”teknisk upptagning”. Vidare behandlas frågan om undantag från TF och YGL för skildring av barn i pornografisk bild. Förslagen i propositionen föregicks av betänkanden från två parlamentariska utredningar: Mediekommittén, Grundlagsskydd för nya medier (SOU 1997:49) och Barnpornografiutredningen, Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. (SOU 1997:29).

2.1.1 Frågan om ett mer teknikberoende grundlagsskydd för yttrandefriheten

Mediekommittén, som hade till uppgift att bl.a. analysera TF:s och YGL:s tillämplighet på nya medier som används vid förmedling av yttranden till allmänheten, berörde den generella frågan om möjligheterna att finna en mer teknikberoende lösning för reglering av yttrandefriheten.¹ Efter en genomgång av tidigare utredningars slutsatser kom kommittén fram till att det inte var aktuellt med en teknikberoende grundlag för yttrandefriheten och att kommitténs arbete i stället borde inriktas på en utvidgning av grundlagsskyddet i TF och YGL till medieformer som då saknade sådant skydd och som utan större komplikationer kunde inordnas i det tryckfri-

¹ SOU 1997:49, s. 187 ff.

hetsrättsliga systemet. Kommittén menade också att inom ramen för denna lagstiftningsteknik kan man välja ett mer eller mindre detaljerat angivande av olika medier och därmed en högre eller lägre grad av teknikberoende och att strävan borde vara att ha en så generell beskrivning av olika medieformer att utbyte av en teknisk upptagningsform till en annan inte påverkade grundlagsskyddet.²

Under remissbehandlingen av Mediekommitténs betänkande riktade flera instanser kritik mot mediegrundlagarnas teknikberoende. En del instanser ansåg att den tekniska utvecklingen kräver en teknikberoende lagstiftning och att teknikberoendet medför stora tillämpningsproblem. Andra ansåg att en teknikberoende grundlagsreglering borde eftersträvas på sikt. Ett par instanser framhöll att ett utredningsarbete snarast borde inledas på området. Regeringen påpekade i propositionen att lämpligheten av en teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten har en mycket stor principiell betydelse och att det kan ifrågasättas om det är praktiskt möjligt att i längden behålla den teknikberoende regleringen (prop. 1997/98:43 s. 106).

Ett par motioner om just teknikberoendet väcktes med anledning av regeringens proposition. I en motion yrkades att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning om och förslag till en teknikberoende, generell yttrandefrihetsgrundlag efter mönster av bl.a. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I en annan motion yrkades däremot att riksdagen skulle ge regeringen tillkänna att det tryckta ordet har en speciell ställning inom opinionsbildningen och samhällsdebatten och att det därför är viktigt att slå vakt om TF:s särställning. KU avstyrkte i sitt betänkande Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m. (bet. 1997/98:KU19) bifall till yrkandet som rörde en generell yttrandefrihetsgrundlag. Enligt utskottet framgår det av propositionen att regeringen är väl medveten om frågans stora principiella betydelse. Utskottet uppgav vidare att man utgår från att regeringen ser till att denna och sammanhängande frågor övervägs i lämpligt sammanhang. Även yrkandet om ett tillkännagivande avstyrktes. Yrkandet föranledde visserligen utskottet att instämma i att det tryckta ordet har en speciell ställning i den fria opinionsbildningen och samhällsdebatten. Men samtidigt underströk utskottet att regeringen inte hade lagt fram något förslag som tunnar ut tryckfriheten. Riksdagen avslog motionsyrkandena.³ Regeringen tillsatte därefter Mediegrundlagsutredningen.

Vid riksmötet 2000/01 har motioner om teknikberoende lagstiftning åter behandlats. I motionerna 1999/2000:T703 och 2000/01:T713 fram-

² SOU 1997:49, s. 199–200.

³ Rskr. 1997/98:214.

hålls att det fria flödet av information som informationstekniken möjliggör ställer speciella krav på lagstiftningen och att IT-utvecklingen alltför ofta hindras av lagstiftning som är bunden till viss teknik. Som ett exempel på detta nämns TF. Det anges att den enda vägen är att nu inleda en omfattande översyn av svensk lagstiftning, i den takt det låter sig göras, för att göra lagstiftningen teknikoberoende. Det anges också att regeringen bör utfärda ett nytt direktiv till alla kommittéer och särskilda utredare med uppdrag att belysa befintlig lagstiftning att också överväga om och i så fall vilka ändringar som behöver göras för att göra lagstiftningen teknikoberoende. Det anges att vad som anförts i motionen om att göra lagstiftningen teknikoberoende bör ges regeringen till känna. KU avstyrkte motionerna med hänvisning till bl.a. Mediegrundlagsutredningens pågående arbete (bet. 2000/01:KU5). Riksdagen biföll vad utskottet hemställt.⁴

2.1.2 Nya fysiska databärare – tekniska upptagningar

På förslag av Mediekommittén har benämningen *tekniska upptagningar* införts i YGL som ett samlingsbegrepp för upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas, eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (1 kap. 1 § fjärde stycket YGL). Införandet av begreppet tekniska upptagningar innebär att den tidigare formuleringen "...filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar..." ersattes med "...filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar..." Detta innebär att t.ex. datorskivor och cd-romskivor med endast text eller stillbilder, med endast rörliga bilder eller med blandat innehåll omfattas av YGL:s tillämpningsområde.

Vidare har reglerna i YGL som tidigare endast gällde filmer numera blivit genomgående tillämpliga på tekniska upptagningar.⁵ Endast när det gäller rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som skall visas offentligt görs undantag – bl.a. från förbudet mot censur och hindrande åtgärder (1 kap. 3 § andra stycket YGL).

De särskilda reglerna för ljudupptagningar har tagits bort i YGL, vilket bl.a. medför att skyldigheten att utse utgivare omfattar alla tekniska upptagningar som är avsedda att spridas till allmänheten. Detta medför en förenkling av tillämpningen av YGL eftersom det inte längre är nödvändigt att ta del av innehållet i en teknisk upptagning för att avgöra vilka

⁴ Rskr. 2000/01:45.

⁵ Såvida de inte faller in under bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF.

regler som skall tillämpas.⁶ Ändringen innebär också att de tidigare reglerna om filmer och ljudupptagningar som har framställts i utlandet tillämpas på tekniska upptagningar som framställts i utlandet. För tekniska upptagningar som framställts utomlands och som lämnas ut för spridning i Sverige gäller i princip alla YGL:s allmänna regler utan andra modifieringar än vissa inskränkningar i meddelar- och anskaffarfriheten och rätten till anonymitet (10 kap. 1 § YGL). För tekniska upptagningar som inte lämnas ut för spridning i Sverige gäller endast YGL:s regler om meddelar- och anskaffarfrihet samt rätten till anonymitet med samma modifieringar som för sådana upptagningar som sprids i Sverige, oavsett var upptagningarna har framställts (10 kap. 2 § YGL).

2.1.3 Dator- och videospel

Dator- och videospel spridda till allmänheten på t.ex. cd-rom-skivor omfattas av YGL:s regler om tekniska upptagningar. Mediekommittén påpekade att användningsområdet för dessa spel är ett annat än för de traditionella medierna men kunde varken finna något juridiskt sätt eller någon teknisk egenskap som gjorde det möjligt att avskilja dessa upptagningar från sådana som inte innehöll dator- eller videospel.⁷ Även regeringen kom till samma slutsats (prop. 1997/98:43 s. 112).

Brotten olaga våldsskildring (16 kap. 10 b § BrB), otillåten utlämning av teknisk upptagning (16 kap. 10 c § BrB) och förledande av ungdom (16 kap. 12 § BrB) justerades på ett sådant sätt att det är klart att de även omfattar dator- och videospel.

2.1.4 Ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor

Mediekommittén föreslog en utvidgning av databasregeln i 1 kap. 9 § YGL vilken skulle ge möjligheter till ett frivilligt grundlagsskydd för alla som tillhandahåller allmänheten upplysningar ur databaser, dvs. ett skydd även för dem som inte är sådana massmedieföretag som uppräknas i databasregeln. En förutsättning för grundlagsskyddet skulle dock vara att den som tillhandahöll tjänsten ansökt om och erhållit ett särskilt utgivningsbevis för verksamheten. För massmedieföretag föreslogs den befintliga databasregeln fortsätta att gälla.

⁶ Prop. 1997/98:43, s. 109.

⁷ SOU 1997:49, s. 217–218.

Databasregeln skulle enligt Mediekommitténs förslag få följande lydelse (ändringar 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 *tekniska upptagningar* eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på *särskild* begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. Det gäller dock inte om den mottagande kan ändra innehållet i registret.

Vad som föreskrivs i första stycket gäller också om någon annan på det sätt som anges där tillhandahåller allmänheten sådana upplysningar och har ett utgivningsbevis för verksamheten. Sådant bevis får återkallas om förutsättningar för att meddela utgivningsbevis inte längre föreligger. Återkallas beviset gäller därefter vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning. Närmare bestämmelser om meddelande och återkallelse av utgivningsbevis meddelas i lag.

Varje register som avses i denna paragraf skall ha ett namn. Närmare bestämmelser om sådana namn meddelas i lag.

Kommittén konstaterade visserligen att elektroniskt publicerade nyheter, debattinlägg och liknande material från andra än sådana traditionella massmedieföretag som redan omfattades av databasregeln inte torde förekomma i någon större utsträckning.⁸ Detta förhållande kunde dock enligt kommittén komma att förändras i framtiden, särskilt med tanke på att den ökande integrationen mellan olika branscher medför att andra aktörer än traditionella massmedieföretag kommer att sammanställa, bearbeta och tillhandahålla nyheter och annan information i form av elektroniska tjänster. Kommittén ansåg att denna form av publicering påminner så starkt om de hittills kända massmedierna att den därför framstår som lika skyddsvärd som elektronisk publicering som redan omfattas av databasregeln.

En generell utvidgning av databasregeln till att omfatta varje fysisk och juridisk person som tillhandahåller databaser skulle medföra att de obligatoriska reglerna i YGL om utseende av utgivare, skyldighet att dokumentera överföringarnas innehåll m.m. blev tillämpliga, vilket enligt kommittén skulle innebära en onödig belastning för de aktörer vars tjänster inte motiverar särskilda regler till skydd för yttrandefriheten. Av den anledningen var det nödvändigt att finna en avgränsning av utvidgningen av databasregeln. Kommittén konstaterade att avgränsningen inte kunde göras utifrån tjänstens innehåll, t.ex. så att skyddet endast omfattade

⁸ SOU 1997:49, s. 211.

”material av betydelse för ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning eller ett fritt konstnärligt skapande” eftersom detta skulle innebära gränsdragningsvårigheter med åtföljande rättsosäkerhet och möjliggöra missbruk från statsmakternas sida. I stället förordade kommittén en ordning där andra aktörer än massmedieföretag som tillhandahåller s.k. informationsdatabaser skulle ges möjligheten att frivilligt underkasta sig det tryckfrihetsrättsliga systemet genom att anmäla utgivare. I kombination med krav på utgivningsbevis kunde en sådan frivillig ordning ge tillräcklig säkerhet för meddelare som vill lämna uppgifter e.d. för publicering under ensamansvar för utgivaren.

Vissa remissinstanser var kritiska mot den föreslagna utvidgningen, bl.a. med hänsyn till att det frivilliga skyddet skulle kunna utnyttjas för att kringgå dataskyddslagstiftningen och för att tillhandahålla information som är förbjuden enligt BrB men straffri enligt YGL.

Regeringen ansåg att tiden inte var mogen för den föreslagna utvidgningen av databasregeln och anförde som skäl att utvidgningen skulle leda till

...ett frivilligt grundlagsskydd åt flera olika nya kommunikationsformer, däribland informationsdatabaser med eller utan användning av telefaxmeddelanden. I vissa fall skulle även elektroniska anslagstavlor, digital TV, digital radio, betalteletjänster och elektroniska tidningar (utan tryckta förlagor) kunna komma att omfattas. Vilka ytterligare former av ny kommunikation som skulle kunna beröras av utvidgningen är det svårt att överblicka. Även om utvidgningen görs beroende av erhållande av utgivningsbevis får den ses som omfattande, och en sådan utvidgning bör föregås av en mera ingående analys (prop. 1997/98:43 s. 114).

Regeringen föreslog däremot ett förtydligande av den befintliga databasregeln så att det klart skulle framgå att den endast omfattar de traditionella massmedieföretagen. Detta skedde genom att ordet yrkesmässig lades till i bestämmelsen. Vidare instämde regeringen i Mediekommitténs förslag till förtydligande avseende att upplysningar enligt databasregeln skall tillhandahållas på särskild begäran (tidigare ”på begäran”). Avsikten var att klargöra att enbart det faktum att upplysningar tillhandahålls mot abonnemang, prenumeration eller dylikt inte gör att tillhandahållandet anses ske på begäran.

Under riksmötet 2000/01 har motioner rörande yttrandefriheten på Internet behandlats. Motionerna tar upp bl.a. frågor om att censur på Internet inte skall få förekomma (motion 1998/99:T809 yrkande 2), frågor om grundlagsskydd för elektroniska medier (motion 1999/2000:T705 yrkande 3) och frågan om att utsträcka den reella yttrandefriheten till nya medier

(motion 2000/01:K341 yrkande 2). KU avstyrkte motionerna med hänvisning till att frågorna kunde förväntas bli behandlade av Mediegrundlagsutredningen (bet. 2000/01:KU09). I motioner rörande Internet tas även uppfrågan om begränsning av vissa hemsidor på offentliga datorer (motion 1999/2000:K272) och frågor om begränsning av utbudet på Internet (motion 1999/2000:K330). Syftet bakom båda motionerna är främst att skydda barn från skadligt eller olämpligt innehåll på Internet. KU, som konstaterade att det, bl.a. inom EU, pågår ett omfattande arbete som syftar till att skydda barn från skadligt eller olämpligt medieinnehåll, avstyrkte motionerna (bet. 2000/01:KU09). Riksdagen biföll vad utskottet hemställt.

2.1.5 Skraddarsydd videogram

I en promemoria till regeringen föreslog JK år 1996 ett förtydligande av YGL:s tillämpningsområde avseende videogram.⁹ Bakgrunden var svårigheter att avgöra huruvida s.k. skraddarsydda videogram, dvs. videogram innehållande sammanställningar från flera olika original, redigerade i enlighet med en beställares individuella önskemål, var spridda till allmänheten, vilket är en förutsättning för YGL:s tillämpning (1 kap. 10 § YGL). Då videogrammen på detta sätt skraddarsys är det komplicerat att avgöra, t.ex. vid en husrannsakan, i hur många exemplar som det påträffade videogrammet har framställts och därmed om de särskilda reglerna i YGL skall tillämpas eller om ärendet kan behandlas enligt de allmänna reglerna i bl.a. BrB.

JK övervägde i promemorian om YGL:s tillämpning på videogram skulle göras avhängig av om videogrammen hade försetts med ursprungsuppgifter efter förebild av den s.k. stencilregeln i 1 kap. 5 § TF. Detta skulle dock medföra ett icke önskvärt avsteg från vad som gäller för tryckta skrifter enligt TF vilkas grundlagsskydd inte är beroende av angivande av ursprungsuppgifter, varför JK i stället föreslog ett klagörande så att det framgick av lagtexten att grundlagens räckvidd inte sträcker sig till videogram som inte har mångfaldigats.

JK:s promemoria överlämnades till Mediekommittén som hade flera invändningar mot JK:s förslag (SOU 1997:49 s. 227 ff). Kommittén förordade i stället en lösning där regeln om att upptagningar skall vara spridda till allmänheten kompletterades med en presumtionsregel enligt vilken YGL:s tillämpning i det enskilda fallet skall avgöras på grundval av vad som kan antas om spridningen. Om inte annat framgår av omständigheter-

⁹ JK:s promemoria 1996-02-28 till regeringen om vissa frågor rörande yttrandefrihetsbrottet olaga våldsskildring m.m. – Justitiekanslerns erfarenheter och synpunkter, JK:s dnr 706-96-32.

na, skall grundlagen anses tillämplig på en upptagning med ursprungsuppgifter.

Regeringen godtog Mediekommitténs förslag och förslaget lades fram för riksdagen som antog ändringen i YGL.

2.2 Barnpornografifrågan

Vid införande av barnpornografibrottet i BrB år 1980 upptogs brottet även i TF:s brottskatalog (7 kap. 4 §). Barnpornografisk bild som spreds via tryckt skrift kunde därmed bestraffas enligt BrB:s regler (se principen om dubbel täckning, avsnitt 1.2.4), dock enligt den ordning som föreskrivs i TF. När YGL antogs infördes där motsvarande reglering för de medieformer som omfattas av YGL. Den 1 januari 1999 utvidgades det enligt BrB straffbara området för befattning med barnpornografiska bilder.¹⁰ Från att tidigare ha omfattat skildring med uppsåt att sprida den barnpornografiska bilden och spridning har bestämmelsen ändrats så att numera i princip all befattning med barnpornografiska bilder är kriminaliserad (16 kap. 10 a § BrB). Förbud mot skildring och innehav av barnpornografi gäller dock inte den som tecknar, målar eller på något annat liknande hantverksmässigt sätt framställer en sådan barnpornografisk bild, om bilden inte är avsedd att spridas, överlätas, upplätas, förevisas eller på annat sätt göras tillgänglig för andra. Även i andra fall är en gärning inte brottslig om den med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Vidare är in- och utförelse förbjudet (lag 1998:1443 om förbud mot införelse och utförelse av barnpornografi). Barnpornografiska bilder skall förverkas. Förverkande får underlåtas om det skulle vara oskäligt (lag 1994:1478 om förverkande av barnpornografi).

Eftersom bl.a. kriminaliseringen av innehav av barnpornografisk bild är oförenlig med viktiga tryckfrihetsrättsliga principer lyftes barnpornografibrottet ut från TF och YGL vid 1998 års grundlagsändringar (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL).¹¹

¹⁰ SFS 1998:1444, prop. 1997/98:43, bet. 1997/98:KU19, 1998/99:KU4, rskr. 1997/98:214, 1998/99:2.

¹¹ SFS 1998:1439, prop. 1997/98:43, bet. 1997/98:KU19, 1998/99:KU4, rskr. 1997/98:214, 1998/99:2

2.3 Personuppgiftslagen

2.3.1 Lagens innehåll

Den 24 oktober 1998 trädde den nya personuppgiftslagen (PuL)¹² i kraft och ersatte därmed datalagen från 1973. Den nya lagen bygger till största delen på ett EG-direktiv – 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 (i fortsättningen kallat dataskyddsdirektivet), vilket låg till grund för Datalagskommitténs översyn av den då gällande datalagen.¹³ Lagen återspeglar väl innehållet i direktivet, vilket som EG-rätt påverkar det svenska handlingsutrymmet när det gäller skyddet för yttrandefriheten (jfr kap. 7).

Mediekommittén behandlade för sin del förhållandet mellan den svenska grundlagsregleringen och dataskyddsdirektivet (SOU 1997:49 s. 241 ff.). Kommittén kom fram till att det visserligen på flera punkter förelåg motstridigheter mellan reglerna i TF och YGL å ena sidan och dataskyddsdirektivet å andra sidan men att möjligheterna till undantag från direktivets regler enligt artikel 9 var vidare än vad artikelns ordalydelse gav vid handen. Kommittén ansåg att utnyttjandet av de undantagsmöjligheter som direktivet gav borde ske genom att det i den nya datalagstiftning som direktivet gav upphov till skulle klart anges att datalagens bestämmelser inte gäller på TF:s och YGL:s områden. Den nya personuppgiftslagen kom också att utformas på detta sätt, se nedan. Mediegrundlagsutredningen behandlar dataskyddsdirektivet i kapitel 7.

PuL gäller själva *behandlingen av personuppgifter*. En personuppgift är enligt lagen all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Med behandling av personuppgifter avses i stort sett allt man kan göra med sådana uppgifter, t.ex. att samla in, söka, bevara och sprida uppgifter. Den nya lagen omfattar behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad – dvs. i första hand datoriserad. Lagen gäller dock även för manuell behandling om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 § andra stycket PuL).

¹² SFS 1998:204, prop. 1997/98:44, bet. 1997/98:KU18, rskr. 1997/98:180. En ändring trädde i kraft den 1 januari 1999 som innebar att bemyndigandena i PuL för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i vissa fall meddela föreskrifter numera även omfattar manuell behandling av personuppgifter som omfattas av lagen (SFS 1998:1436, prop. 1997/98:44, bet. 1997/98:KU3, rskr. 1998/99:1).

¹³ SOU 1997:39, Integritet, offentlighet, informationsteknik.

Behandling av personuppgifter som är av rent privat natur är undantagen från PuL:s tillämpningsområde (6 § PuL).

Förhållandet till tryck- och yttrandefriheten läggs fast i 7 §. Lagen gäller inte i de fall tillämpningen skulle strida mot bestämmelser i TF eller YGL. Vidare gäller endast delar av lagen för sådan behandling som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. Det senare undantaget har sin bakgrund i artikel 9 i dataskyddsdirektivet vilket föreskriver att undantag för sådant ändamål eller skapande får göras, men endast om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.

Undantag i PuL görs även för *offentlighetsprincipen*. I 8 § stadgas bl.a. att lagen inte skall tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF att lämna ut personuppgifter. Lagen hindrar inte heller att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet. I direktivets s.k. preambel (inledning) finns även en förklaring att genomförandet av direktivet gör det möjligt att ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt till tillgång till allmänna handlingar (p. 72).

PuL slår inledningsvis fast vissa *grundläggande krav* på alla former av behandling av personuppgifter som omfattas av lagen. Dessa krav som riktar sig mot den personuppgiftsansvarige, dvs. den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter, innebär bl.a. att denne skall tillse att personuppgifter behandlas endast om det är lagligt, att det sker på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in, att de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen, att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen, att de personuppgifter som behandlas är riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella, att alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen, och att personuppgifter inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. För uppgifter som behandlas för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål gäller särskilda regler.

PuL innehåller också en uttömmande uppräkningslista av *de fall då personuppgifter får behandlas* (10 §). Bland annat får personuppgifter i princip behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke. I annat fall krävs att behandlingen är nödvändig för vissa angivna ändamål, t.ex. för att ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras, för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet, för att skydda

vitala intressen för den registrerade, för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller i samband med myndighetsutövning. Avslutningsvis anges att behandling är tillåten utan samtycke om det vid en intresseavvägning visar sig att ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

För behandling av *känsliga personuppgifter* gäller ett principiellt förbud (13 §). Med känsliga personuppgifter avses uppgifter som avslöjar den registrerades ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening samt uppgifter som rör dennes hälsa eller sexualliv. Om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller på ett tydligt sätt har offentliggjort sina egna känsliga personuppgifter får dessa behandlas av andra (15 §). Vidare får sådana uppgifter behandlas för att fullgöra skyldigheter eller utöva rättigheter inom arbetsrätten, för att skydda vitala intressen när den registrerade inte kan lämna samtycke och för att rättsliga anspråk skall kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. Ideella organisationer får behandla känsliga uppgifter om sina medlemmar men inte lämna ut dessa till utomstående. Dessutom gäller särskilda regler för hälso- och sjukvård, forskning och statistik. Regeringen och Datainspektionen får även föreskriva ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (20 §).

Uppgifter om lagöverträdelse m.m. får enligt huvudregeln behandlas endast av myndigheter (21 §). Personnummer skall liksom i dag få användas bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Den personuppgiftsansvarige har en skyldighet att lämna information till den registrerade (23–27 §§), dels självmant vid insamlande av uppgifterna, dels efter ansökan från den registrerade.

Den registrerade äger rätt till *rättelse* av personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med PuL eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av PuL (28 §). Förutom att felaktiga uppgifter rättas kan rättelsen innebära att uppgifterna blockeras eller utplånas. Den personuppgiftsansvarige har i regel även en skyldighet att underrätta tredje man till vilken uppgifterna har utlämnats om rättelse har utförts.

Särskilda regler gäller för automatiserade beslut (29 §) liksom för säkerheten vid behandling av personuppgifter (30–32 §§).

När PuL trädde i kraft gällde som huvudregel att det var förbjudet att *överföra personuppgifter som är under behandling till tredje land*, dvs. en stat som inte ingår i Europeiska unionen eller är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Detsamma gällde för överföring som skedde för att behandling av personuppgifter skulle genomföras i tredje

land (33 §). Sådan överföring var dock, och är alltså, tillåten om den registrerade har lämnat sitt samtycke eller om den är nödvändig för bl.a. fullgörelsen av avtalsförpliktelser e.d., fullgörelsen av avtalsförpliktelse som ligger i den registrerades intresse, bevakning av rättsliga anspråk eller skyddande av den registrerades vitala intressen. Det är vidare tillåtet att överföra personuppgifter till en stat som har anslutit sig till Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (34 §).

Under vissa förutsättningar lämnar PuL utrymme för att göra undantag från förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land (35 §). Regeringen får meddela undantag för överföring till vissa stater och då överföringen regleras i avtal som ger tillräckliga garantier för den registrerades rättigheter samt då det anses nödvändigt med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse eller om det finns tillräckliga garantier till skydd för den registrerades rättigheter. I det senare fallet kan även Datainspektionen utfärda föreskrifter. Vidare ges regeringen en rätt att medge undantag i det enskilda fallet.

Den 1 januari 2000 trädde en ändring i 33 och 49 §§ PuL i kraft (SFS 1999:1210, prop. 1999/2000:11). Ändringarna innebär dels att överföring av personuppgifter till ett land som inte ingår i Europeiska unionen eller är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (tredje land) inte längre skall vara förbjuden om det tredje landet har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter, dels att ringa fall av överträdelse av PuL:s straffbestämmelse inte längre är straffbar.

All, helt eller delvis, automatiserad behandling av personuppgifter skall i förväg *anmälas till Datainspektionen* (36 §) såvida den personuppgiftsansvarige inte tidigare har anmält ett personuppgiftsombud (37 §). Det tillståndsförfarande som gällde enligt datalagen har helt försvunnit i den nya lagen.

När det gäller behandling av personuppgifter som innebär särskilda risker för otillbörligt intrång i den personliga integriteten kan regeringen meddela föreskrifter om att sådan behandling skall anmälas till Datainspektionen tre veckor i förväg för förhandskontroll. Detta gäller oavsett om personuppgiftsombud är anmält eller inte (41 §).

Personuppgiftsombudet skall ha till uppgift att självständigt se till att den personuppgiftsansvarige behandlar personuppgifter på ett lagligt och korrekt sätt och i enlighet med god sed samt påpeka eventuella brister för honom eller henne (38 §). Ombudet har även till uppgift att föra en förteckning över de behandlingar som den personuppgiftsansvarige genomför (39 §) och att hjälpa den registrerade att få rättelse när det finns anledning att misstänka att behandlade personuppgifter är felaktiga eller ofullständiga (40 §).

Datainspektionens verksamhet koncentreras med den nya lagen på tillsyn, information och rådgivning. Vidare skall Datainspektionen precisera lagens regler genom att meddela föreskrifter på olika områden. För sin tillsynsverksamhet har inspektionen rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerheten vid denna, samt tillträde till sådana lokaler som har anknytning till behandlingen av personuppgifter (43 §). Vid olaglig behandling av personuppgifter skall Datainspektionen i första hand sträva efter att åstadkomma rättelse genom påpekanden eller liknande förfaranden, men om detta inte är möjligt kan inspektionen vid vite förbjuda en viss behandling av personuppgifter (45 §).

Regeringen och Datainspektionen ges också en möjlighet att konkretisera lagens innehåll genom att meddela föreskrifter om bl.a. i vilka fall som behandling av personuppgifter är tillåten, vilka krav som ställs på den personuppgiftsansvarige, i vilka fall användning av personnummer är tillåten, vilken information som skall lämnas till den registrerade och hur denna information skall lämnas (50 §).

I ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till PuL anges bl.a. att den äldre lagen skall tillämpas till och med den 30 september 2001 på behandling av personuppgifter som påbörjats före ikraftträdandet och behandling som utförs för ett visst bestämt ändamål om behandling för ändamålet påbörjats före ikraftträdandet.

2.3.2 Senare utveckling kring personuppgiftslagen

Redan innan den nya lagen hann träda i kraft uppdrog regeringen åt Datainspektionen att utreda det närmare behovet av undantag från förbudet mot överföring av personuppgifter till tredje land avseende överföringar från offentliga register för att tillgodose kommuners intresse av att sprida information och överföringar av personuppgifter till tredje land som typiskt sett inte innebär några integritetsrisker för de registrerade eller att det mot bakgrund av allmänhetens intresse att sprida och inhämta information framstår som angeläget att göra undantag från förbudet mot överföringar av personuppgifter till tredje land.¹⁴

Den 1 mars 1999 redovisade Datainspektionen uppdraget i rapporten Personuppgifter på Internet – undantag från förbudet i 33 § personuppgiftslagen. Inspektionen föreslog i rapporten inga ändringar i PuL men förordade att vissa undantag införs i personuppgiftsförordningen med stöd av delegationsreglerna i PuL. Undantagen innebär att även andra än myndigheter skall kunna behandla personuppgifter om lagöverträdelser m.m.

¹⁴ Regeringsbeslut Ju98/3520.

om det sker för informationsspridning eller kommunikation i löpande text och den registrerade har offentliggjort uppgifterna på ett tydligt sätt, t.ex. i massmedia. Vidare föreslås att kommuner och landsting skall få göra vissa protokoll m.m. tillgängliga för allmänheten via Internet. Uppgifter som direkt utpekar andra enskilda personer än förtroendevalda får dock endast överföras om det är uppenbart att det saknas risk för integritetskränkning. Enligt förslaget skall det också vara tillåtet för var och en att behandla personuppgifter i löpande text över Internet eller annat nät om det är uppenbart att det saknas risk för kränkning av den registrerades personliga integritet. Som förutsättning gäller dock att syftet är information eller kommunikation och att texten framställts för sådana ändamål.

Datainspektionens förslag bygger till stor del på den praxis för Internet-användning som vuxit fram före PuL:s ikraftträdande och som fortfarande är tillämplig enligt övergångsbestämmelserna. Inspektionen framhåller att ändringarna borde kunna genomföras tämligen snabbt men att det kan vara nödvändigt med mer omfattande förändringar på sikt. Datainspektionen påpekar också att förslagen inte påverkar förhållandet mellan PuL och grundlagsreglerna om tryck- och yttrandefrihet och offentlighetsprincipen.

Datainspektionens rapport remissbehandlades och regeringen lade därefter fram propositionen 1999/2000:11 angående PuL:s överföringsregler som resulterade i den redan nämnda ändringen av 33 § PuL. I fråga om kommuners och landstings möjligheter att sprida information infördes den 1 januari 2001 en ny bestämmelse, 11§, i personuppgiftsförordningen (1998:1191). I bestämmelsen sägs bl.a. att en kommun eller ett landsting får till tredje land föra över personuppgifter som ingår i diarium, kallelse till sammanträde, kungörelse om sammanträde eller ett justerat protokoll. Personuppgifter som direkt pekar ut den registrerade får inte föras över. Detta förbud gäller dock inte personuppgifter som rör en förtroendevald, när det gäller hans eller hennes uppdrag. Förbudet gäller inte heller om det saknas skäl att anta att det finns risk för att den registrerades personliga integritet kränks genom överföringen.

Riksdagen har med anledning av ett betänkande från KU¹⁵ givit regeringen till känna att den med kraft bör verka inom EU för att en revidering sker av EG-direktivet. Sverige har med anledning av detta tagit initiativ till en seminarierie där företrädare för medlemsstaterna får möjlighet att presentera sin lagstiftning och diskutera de tillämpningsproblem som uppstått i de olika länderna. Vid seminarierna är även en företrädare för EG-kommissionen närvarande. Senast hösten 2001 skall kommissionen avge en rapport om genomförandet av dataskyddsdirektivet, eventuellt försedd med lämpliga ändringsförslag. Rapporten skall offentliggöras och eventuella ändringsförslag kommer att diskuteras i EG:s ministerråds arbetsgrupp

¹⁵ Bet. 1998/99:KU15.

för dataskydd. Regeringen fick också i uppdrag att göra en översyn av PuL med syfte att förändra lagstiftningen i riktning mot ett regelverk som tar sikte på missbruk av personuppgifter, så långt det är möjligt inom EG-direktivets ramar. Detta övervägs för närvarande i Justitiedepartementet.

2.4 Lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor

Den 1 maj 1998 trädde en ny lag i kraft som medför ett ansvar för den som tillhandahåller en tjänst för förmedling av elektroniska meddelanden – i lagen benämnd elektronisk anslagstavla.¹⁶ Lagen gör uttryckligen undantag för tjänster som skyddas av TF eller YGL. Den är av intresse för Mediegrundlagsutredningens uppdrag eftersom den innebär en särreglering av nya medieformer som används för kommunikation till allmänheten och eftersom ett utvidgat grundlagsskydd kan medföra en motsvarande begränsning av lagens tillämpningsområde.

Lagen tillkom efter förslag från IT-utredningen¹⁷ och motiverades främst av vissa tendenser till ökade kriminella aktiviteter på framför allt Internet. Det ansågs osäkert om BrB:s regler var tillräckliga för att på ett tillfredsställande sätt reglera ansvaret för spridning av meddelanden med hjälp av elektroniska anslagstavlor. I propositionen¹⁸ anges också bristen på kontroll över de elektroniska anslagstavlorna och svårigheterna att spåra den ursprungliga avsändaren som skäl för regleringen. Därutöver påpekas att de elektroniska anslagstavlorna medger att meddelanden med straffbart innehåll kan nå ett stort antal personer och utöva inflytande över speciellt barn och ungdomar som i hög grad använder sig av tjänsterna. Regeringen ansåg det därför vara viktigt att ingripa med en särreglering i syfte att bygga upp ett rättsmedvetande på detta område. Lagförslaget ut-sattes för tämligen omfattande kritik, av bl.a. Lagrådet men antogs, efter vissa justeringar, av riksdagen.

Lagen gäller, som nämnts, inte tjänster som omfattas av TF och YGL och inte heller tillhandahållande av endast nät m.m., förmedling av meddelanden inom en myndighet, mellan myndigheter, inom ett företag eller en koncern eller meddelanden som är avsedda för bara en viss mottagare eller en bestämd krets av mottagare (elektronisk post) (2 §).

Exempel på fall då TF eller YGL är tillämplig på en elektronisk anslagstavla är det att ett massmedieföretag har en s.k. modererad tjänst (se Wennberg m.fl., Yttrandefrihetsgrundlagen, andra upplagan, s. 80).

¹⁶ SFS 1998:112, prop. 1997/98:15, bet. 1997/98:JuU11, rskr. 1997/98:149.

¹⁷ SOU 1996:40.

¹⁸ Prop. 1997/98:15, s. 8–9.

Lagen innebär att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla åläggs ett antal skyldigheter. För det första skall denne lämna information till var och en som ansluter sig till tjänsten om sin identitet och i vilken utsträckning inkomna meddelanden blir tillgängliga för andra användare (3 §). För det andra måste tillhandahållaren hålla sådan uppsikt över tjänsten som skäligen kan krävas med hänsyn till omfattningen och inriktningen av verksamheten (4 §). För det tredje skall han ta bort meddelanden eller på annat sätt förhindra vidare spridning av detta om det uppenbarligen innebär brott mot vissa angivna straffbestämmelser, bl.a. uppvigling, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott och upphovsrättsintrång (5 §).

Åsidosättande av informationsskyldigheten kan leda till böter och uppsåtligt eller grovt oaktsamt åsidosättande av skyldigheten att ta bort vissa meddelanden kan medföra böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar (7 §). Datorer och andra hjälpmedel som använts vid brott kan förverkas (8 §).

Del II

En mer teknikoberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten

3 Ny teknik och nya medieformer för kommunikation till allmänheten

3.1 Inledning

Att beskriva den pågående utvecklingen inom IT- och mediesektorn med ambition på fullständighet är i det närmaste ogörligt på grund av den hastighet och de till en del svårförutsedda språng som den sker med. Det är inte enbart den tekniska utvecklingen som är av betydelse för vilka tjänster som i slutändan kommer att tas i bruk av marknadens aktörer och tillhandahållas allmänheten. Även kommersiella och politiska överväganden har stor betydelse för utvecklingen. Teknikkonsumenternas uppträdande är en annan faktor av stor vikt för teknikens genomslag. Ytterligare förhållanden som är betydelsefulla är de regelverk som är aktuella i sammanhanget, förutom de som rör yttrandefriheten, t.ex. de som gäller upphovsrätt m.m. till innehåll som tillhandahålls. En genomgång av tekniken måste därför med nödvändighet bli en exemplifiering och en blandning av etablerad teknik, teknik under utveckling och tillgängliga tjänster som erbjuds av marknaden men som ännu inte nått någon större spridning.

3.1.1 Vissa grundläggande begrepp

Kommunikation kan i detta sammanhang förenklat beskrivas som överföring av information mellan människor. Då kommunikation sker med tal eller tecken mellan personer som är samtidigt närvarande så att de kan uppfatta meddelandet direkt med sina sinnen, dvs. tal- och synavstånd, brukar man tala om direkt kommunikation. Om överföringen i stället sker med olika slag av hjälpmedel och på längre avstånd eller med tidsfördröjning kan man tala om indirekt kommunikation (medierad kommunikation).¹ En annan vanlig indelning är synkron respektive asynkron kommu-

¹ Med indirekt kommunikation avses inte här kommunikation som sker med sådana hjälpmedel som endast förstärker de mänskliga sinnen så att man kan uppfatta

nikation varmed vanligtvis menas kommunikation i realtid, t.ex. ett telefonsamtal, respektive kommunikation med tidsfördröjning, t.ex. vid e-post.²

En förutsättning för kommunikation är att informationen på något sätt materialiseras och blir vad man kan kalla för data (i analog eller digital representation). Utifrån typ av innehåll kan data indelas i fyra grupper, nämligen text³, ljud, bild och datorkommandon⁴ och kombinationer av dessa former av data brukar i IT-sammanhang benämnas multimedia.⁵ Data, dvs. den fysiska representationen av viss information, kan lagras på (mer eller mindre beständiga) fysiska databärare (t.ex. papper, cd-rom-skiva) och transporteras till mottagaren (eller sparas för framtida användning) eller överförs med hjälp av elektromagnetiska vågor (telekommunikation) till mottagaren.

3.2 Tre centrala faktorer i teknikutvecklingen

De senaste årens utveckling inom IT-området kan beskrivas med ett antal faktorer vilka har varit centrala för utvecklingen av nya medier och kan förväntas vara det även för den närmaste tiden.

Ljud, signaler etc. på längre avstånd, exempelvis genom högtalaranläggningar, signalflaggor eller kikare. Den s.k. optiska telegrafen som användes under början av 1800-talet är ett exempel på ett sådant hjälpmedel.

² Begreppsparet synkron och asynkron kommunikation kommer ursprungligen från telekommunikationsområdet där begreppen syftar på den tekniska lösningen för överföringen. Vid synkron kommunikation synkroniseras sändande och mottagande enhet med klocksignaler medan asynkron kommunikation som är vanligast för datorkommunikation innebär att data skickas i bitar med start- och stoppsignaler.

³ Text är egentligen en form av standardiserade symboler som också kan behandlas som bilder. Både av historiska och datatekniska skäl har dock information representerad i form av text fått en särskild betydelse, bl.a. möjliggör det standardiserade alfabetet och typsnitten större grad av komprimering vid överföring mellan datorer.

⁴ Datorkommandon kan också beskrivas i textform innehållande kommandon som kan läsas av datorer, men är således inte avsedd för kommunikation mellan människor.

⁵ I begreppet multimedia brukar numera även egenskaperna interaktivitet och icke-linjär presentation av texten e.d. inkluderas.

3.2.1 Digitaliseringen

Digitaliseringen innebär att data i alla former såsom text, ljud, bilder, video och datorprogram representeras med det binära talsystemet, dvs. med ettor och nollor. Datorer läser och förstår digitalt lagrad data med hjälp av olika datorprogram och kan vanligtvis behandla all form av digitaliserad data integrerat med varandra. Digitaliseringen är således en förutsättning för bl.a. multimedia och de nya interaktiva tjänsterna. Digitalt lagrad data kan dessutom komprimeras betydligt mer än analogt lagrad information och tar därför mindre utrymme, vilket är särskilt viktigt för snabb överföring via telenät.

3.2.2 Ökad överföringskapacitet⁶

Även om olika typer av digitalt lagrad data kan representeras på ett enhetligt sätt (som en bitström, en serie av ettor och nollor) har olika telenät varierande förutsättningar för att förmedla informationen. Äldre telenät består av kopparledningarna med tämligen begränsad överföringskapacitet, medan mer moderna nät består av koaxialkabel eller optiska fibrer. I det senare fallet överförs signalen med hjälp av ljus vilket tillåter betydligt större kapacitet (bandbredd). Den hastighet med vilken information kan överföras i ett nät mäts i enheten bit/s.⁷ Nätets kapacitet brukar diskuteras i "bandbredd" och man skiljer i huvudsak mellan tre typer:

- *smalband*: upp till 64 kbit/s (tillräckligt för t.ex. telefoni och telefax)
- *mellanband*: från 64 kbit/s till 2 Mbit/s (tillräckligt för t.ex. videokonferens och musiköverföring)
- *breddband*: över 2 Mbit/s (behövs för exempelvis video med TV/filmkvalitet, högupplösningsbilder och multimedieapplikationer).⁸

Den överföringskapacitet som tele-, data-, radio- och satellitnät har för närvarande är inte tillräcklig för att på ett ekonomiskt sätt överföra vissa typer av information som ger upphov till mycket långa bitströmmar. Genom att informationen kodas och komprimeras ökas kapaciteten i befintliga infrastrukturer avsevärt så att mängden överförd data per sekund blir

⁶ Se Konvergensutredningens betänkande, SOU 1999:55, s. 41 f.

⁷ Observera att bit inte är detsamma som byte. En byte är en grupp av "bits" i regel 8 stycken. En överföringshastighet på 2 Mbit/s betyder således inte att 2 megabyte (MB) kan överföras per sekund utan 250 kB per sekund (2 milj./8).

⁸ Breddband beskrivs av Infrastrukturutredningen som överföringskapacitet på minst 2 Megabits per sekund (Mbit/s) i båda riktningarna i förhållande till användaren (SOU 1999:85, s. 14). Någon officiell definition av breddband finns inte.

större. Här spelar bl.a. MPEG-standarderna⁹ en viktig roll, men även andra tekniker med andra kodningsprinciper existerar, som t.ex. videostreaming.¹⁰

Förutom denna kapacitetsökning finns också en parallell förbättring av existerande infrastrukturer. Exempel på detta är ISDN (Integrated Services Digital Network) och s.k. xDSL-tekniker¹¹ för att förbättra det fasta telefonnätets lokal(access)nät samt ATM (Asynchronous Transfer Mode) som används i många olika typer av nät och för många olika typer av kommunikation mellan framför allt företag. Utvecklingen av dessa tekniker för transmission, kodning och kompression gör att tjänster som tidigare bara kunde levereras i avancerade och dyra bredbandsnät nu i allt högre grad kan överföras också i enklare nät.

Sammanfattningsvis rör det sig alltså om en utveckling som gör att samma informationsmängd kan överföras till mottagaren på kortare tid än tidigare. Detta beror på två saker. För det första förbättras telenätens kapacitet ständigt. För det andra tar den överförda informationsmängden mindre kapacitet i anspråk då den digitaliseras, kodas och komprimeras.

3.2.3 Standardiseringen

Användningen av öppna gemensamma standarder, dvs. sådana standarder som är fritt tillgängliga för alla, har varit en av de mest grundläggande förutsättningarna för de senaste årens utveckling på IT-området. Internet består inte av något fysiskt nät utan hålls samman genom användningen av en grundläggande standard, ett s.k. kommunikationsprotokoll (TCP/IP, Transmission Control Protocol/Internet Protocol). Detta protokoll ligger till grund för andra standarder som används för andra tjänster på Internet, t.ex. http för webbsidor och smtp för e-post. Internets stora spridning anses vara en följd av användningen av s.k. öppna de facto-standarder som inte hämmats av upphovsrättsligt skydd eller byråkratiska procedurer som är vanligt förekommande vid utvecklingen av standarder inom branschorganisationer el.dyl. Inom andra områden sker utvecklingen mot ökad standardisering med hjälp av öppna branschstandarder. Inom mediebranschen

⁹ MPEG är en familj av standarder för att koda audiovisuell information som filmer, video och musik och står för Motion Picture Experts Group. Det finns en serie standarder (MPEG-1 till MPEG-4) för att koda digital information.

¹⁰ Videostreaming är en teknik som innebär att överföring och uppspelning av rörliga bilder sker successivt, i stället för att uppspelningen påbörjas först då överföringen av hela datafilen el.dyl. är slutförd.

¹¹ Detta är en familj av tekniker där DSL står för Digital Subscriber Line och x är en generisk beteckning för olika varianter. Några av dessa varianter är H som står för High bitrate, V för Very high bitrate och A för Asymmetrical.

har exempelvis organisationen Digital Video Broadcasting Project tagit fram standarder för digital television. Filformatet MP3, som är en MPEG-standard (se ovan), är ett annat exempel på standardisering inom IT-sektorn. MP3 är avsedd för ljudfiler och möjliggör en kraftig komprimering av information samtidigt som ljudkvaliteten bibehålls. En MP3-fil på 1 MB motsvarar i princip en minut av musik eller flera minuter av tal. Standardiseringen sker således inom alla områden – näten, kommunikationsprotokoll, tjänster som e-post, filformat, sidbeskrivningsspråk m.m.

3.3 Konvergensfenomenet¹²

Den tekniska utvecklingen har medfört att traditionellt sett olika och urskiljbara tjänstetyper, såsom tele-, data- radio- och TV-tjänster, kan integreras och förmedlas via infrastrukturer som tidigare var mer eller mindre tekniskt avgränsade för en viss typ av tjänst. Parallellt med denna tekniska utveckling sker också förändringar på andra områden som politik, marknader och branschstrukturer. Tillsammans medför dessa utvecklingstendenser att gränserna mellan de tidigare relativt klart avgränsade tele-, data- och mediesektorerna blir otydliga. Det brukar beskrivas som att dessa sektorer och informationstekniken konvergerar (sammansmälter). Samtidigt som konvergens innebär att tidigare klart särskiljbara tjänster, t.ex. telefoni och TV-program, kan sändas i samma nät finns det också en risk för monopolisering av nättjänster eftersom det är mycket kostsamt att anlägga konkurrerande nät och innehavaren av det befintliga nätet kan vara ovillig att upplåta nätet åt andra operatörer eller visst innehåll.

Konvergensfenomenet kan uppdelas i fyra områden, nämligen:

- *Nätverkskonvergens:* Tidigare skilda infrastrukturer för tillhandahållandet av olika former av informations- och kommunikationstjänster kan integreras och bära samma typer av tjänster. Framför allt handlar det om att nätverk som tidigare enbart användes för privat (en till en) kommunikation, t.ex. telenät och mobiltelenät, numera kan användas för masskommunikation och t.ex. för tillhandahållande av TV- och radiosändningar. Men nätkonvergens visar sig också genom möjligheten att tillhandahålla t.ex. telefoni och Internetaccess genom kabel-TV-nät eller elnät, filmer, TV-program och andra multimediala tjänster över telenät samt olika typer av datatjänster via marknät och satellit-system som traditionellt används för radio och TV.

¹² Följande redovisning grundar sig på Konvergensutredningens beskrivning av konvergensfenomenet, se SOU 1999:55, s. 35 ff.

- *Tjänstekonvergens*: Den innebär en sammansmältning mellan informationstjänster¹³ och kommunikationstjänster¹⁴, vilket leder till dels uppkomsten av nya tjänstetyper, t.ex. gruppkommunikation via elektroniska anslagstavlor, dels nya användningsområden för traditionella tjänster, t.ex. e-post via mobiltelefon.
- *Apparatkonvergens*: Apparater som tidigare endast kunde användas för en typ av tjänst utvecklas för att kunna förmedla flera olika former av tjänster, t.ex. samma skärm för TV och Internet. Utvecklingen av små, lokala nät och integrerad utrustning för hushållen spås av många bli nästa stora utvecklingsområde inom IT-sektorn. Med en sådan utveckling skulle telefoni, datorkommunikation, radio och TV samt styrning och kontroll av andra maskiner i bostaden kunna ske via ett och samma system och via s.k. multiterminaler. Det är dock inte troligt att konvergensen kommer att leda till en enda standardiserad multiterminal, snarare kommer det att finnas en uppsjö av terminaler med varierande syften (för köket, vardagsrummet eller bilen och båten). Det är troligt att även apparaterna kan ”skraddarsys” av användaren så att de får de funktioner som är lämpligast för denne. Exempelvis kan terminalen i båten och bilen ha tillgång till radio- och TV-sändningar och möjlighet till satellitnavigering.
- *Marknadskonvergens*: Den uppstår som en följd av konvergensen beträffande nätverk, tjänster och apparater och innebär att företag från olika sektorer, framför allt tele-, data- och mediesektorerna, går samman eller utökar sitt utbud så att de kan tillhandahålla mer kompletta lösningar för kommunikation med tillgång till nät, utrustning och tjänster. Det kan handla om teleföretag som börjar tillhandahålla innehållstjänster och rör sig in på mediemarkanden, medieföretag som investerar i interaktiva medier med möjlighet att tillhandahålla kommunikationstjänster integrerat med det traditionella utbudet av t.ex. radio och TV eller IT-företag som agerar på tele- och mediemarknaderna genom att erbjuda tillämpningar och utrustning för kommunikation och innehållstjänster. Dessa rörelser kan ta sig olika uttryck, t.ex. genom uppköp, sammanslagningar och joint-venture-bolag som går på tvärs över data-, tele- och mediesektorerna. Till detta kommer nya företag som växer upp fristående från de traditionella sektorerna och tillhandahåller olika typer av konvergerade tjänster. Som exempel på marknads-

¹³ Med informationstjänster avses här tjänster vars huvudsakliga syfte är att tillhandahålla någon form av information (i vid bemärkelse) till mottagaren, t.ex. databaser, TV och radio.

¹⁴ Med kommunikationstjänster avses här tjänster vars huvudsakliga syfte är att förmedla kontakt mellan människor, vanligtvis mellan personer som är i förväg bestämda, t.ex. telefoni, fax och e-post.

konvergens kan nämnas sammanslagningen av Vivendi, Seagram och Canal Plus, sammanslagningen av bl.a. USA:s största Internetleverantör AOL, tidskriften Time, TV-bolagen CNN och HBO samt filmbolaget Warner Brothers till mediejetten AOL Time Warner samt sammanslagningen av Viacom, som bl.a. äger musikkanalen MTV, och USA:s största TV-nätverk CBS.

3.4 Distributionssätt

Distributionen av olika informations- och kommunikationstjänster kan ske antingen genom spridning av fysiska databärare som t.ex. böcker, tidningar, videofilmer och cd-skivor eller med hjälp av elektromagnetiska vågor som t.ex. radio, TV, e-post, webbsidor, telefon och telekommunikation. Följande redovisning behandlar huvudsakligen den teknik som kommer till användning för olika distributionssätt samt dess användningsområden. Därtill förutsätter varje distributionssätt någon form av organisation (spridningskanal). Databärare måste transporteras till mottagarna och förutsätter därför någon form av organisation, såsom postväsende eller kurirsystem. Vid telekommunikation är motsvarande organisation till stor del integrerad med tekniken, såsom administration och handhavande av ett telenät.

Det finns också företeelser som kan framstå som en mellanform mellan kommunikation med hjälp av fysiska databärare och kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor nämligen s.k. e-böcker och e-tidningar. Det är då fråga om papperstunna dataskärmar utformade så att de liknar en traditionell bok eller tidning. Om e-boken eller e-tidningen levereras utan innehåll och kräver t.ex. nedladdning från Internet är det fråga om kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Informationen överförs då från avsändaren till mottagaren med hjälp av elektromagnetiska vågor. Situationen är densamma som vid användning av en mera traditionell bärbar dator. Om e-boken eller e-tidningen däremot levereras med visst innehåll och detta kan uppdateras t.ex. via Internet kan det framstå som en kombination av kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor och kommunikation med hjälp av fysiska databärare. Betraktar man varje informationsöverföring för sig är det dock fråga om en överföring med hjälp av en fysisk databärare (den tunna dataskärmen levererad med innehåll) och en överföring med hjälp av elektromagnetiska vågor (uppdateringen). Med detta betraktelsesätt saknas det anledning att behandla e-boken eller e-tidningen särskilt i fortsättningen.

3.4.1 Kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor

Telekommunikation, eller närmare bestämt överföring med hjälp av elektromagnetiska vågor, används i dag för en mängd olika tjänster, både för kommunikation mellan enskilda, kommunikation till allmänheten och för överföring mellan datorer för styrning och kontroll. Sådan kommunikation kan ske antingen via olika *radionät* (etersändningar) eller via *ledningsnät* (trådnät, kabelnät). Dessa nät, som med en gemensam beteckning kallas för *fysiska nät*, kan indelas i följande grupper.

Radionät (och satelliter)

- marknät för TV- och radiosändningar
- mobiltelefonnät
- radiokommunikationsnät (VHF, PR)
- satellitöverföringar

Ledningsnät

- telenät (tidigare telefonnät)
- kabel-TV-nät
- elnät

I de fysiska näten förekommer s.k. *logiska nät* som således använder sig av de fysiska näten men särskiljs genom användningen av särskilda kommunikationsstandarder (kommunikationsprotokoll). Internet är ett exempel på ett sådant logiskt nät. De fysiska och logiska näten är således integrerade och kan inte alltid klart skiljas från varandra. Ett fysiskt nät kan exempelvis bära flera logiska nät och ett logiskt nät kan använda sig av flera fysiska nät. Ett sätt att beskriva telenätens olika beståndsdelar är att dela in varje nät i ett antal nivåer, t.ex.¹⁵

- Tillämpningsnivån: användarens utrustning och nödvändiga program och data,
- Protokollnivån: kommunikationsprotokoll, som möjliggör kommunikation mellan olika användares utrustning,
- Transmissionsnivån: utrustning som ger transmissionsnätet en viss överföringskapacitet,
- Ledningsnivån: ledningen utan utrustning (endast ledningsnät),
- Kanalisationsnivån: dvs. nedgrävda tomma rör för ledningsdragning eller master för radiosändningar.

¹⁵ Se t.ex. IT-infrastrukturutredningen, SOU 1999:85, s. 161 f.

Det är endast vissa nät som ger möjlighet till en s.k. returkanal och därmed teknisk interaktivitet (se nedan). En förutsättning är att nätet har någon form av identifiering av ansluten utrustning, såsom telefonnummer och IP-nummer på Internet. Det är dock vanligt att nät utan returkanal kombineras med andra nät, vilket är fallet för marksänd digital-TV där sändningen till mottagaren sker via marknätet medan returkanalen går via det vanliga telefonnätet.

3.4.2 Särskilt om Internet

Användningen av Internet har fått ett enormt genomslag de senaste åren och Internet kan numera användas för såväl traditionella teletjänster som för nya tjänstetyper som t.ex. chats och elektroniska anslagstavlor. Även radio- och TV-program kan göras tillgängliga via Internet. Spridningen av Internetanvändningen, som är svår att uppskatta i siffror, har skett dels genom att företag, myndigheter och organisationer i ökad utsträckning erbjuder sina tjänster via Internet, dels genom att tillgången till Internet har blivit vanlig även för privatpersoner. Med tämligen begränsade resurser och kunskaper kan även privatpersoner skicka e-post, läsa webbsidor och publicera egna webbsidor som i princip inte skiljer sig från yrkesmässiga webbsidor. Den ursprungliga förutsättningen för Internets omfattande spridning anses vara nätets tekniska uppbyggnad vilken är icke-hierarkisk, dvs. den saknar i princip central styrning av tjänster, innehåll, standarder etc.

Tekniskt sett är Internet ett ”nät av nät” förenade genom användandet av gemensamma s.k. kommunikationsprotokoll (TCP/IP - Transmission Control Protocol/Internet Protocol), dvs. standardiserade sätt för att kommunicera mellan datorer. Det finns flera olika protokoll som används på Internet, t.ex. html (Hypertext Markup Language) och http (Hypertext Transport Protocol) vilka är grunden för det som mer populärt kallas för webben eller www (World Wide Web), dvs. grafisk presentation av text, ljud, bild och rörliga bilder integrerat med bl.a. hypertext. Hypertextfunktionen innebär i korthet att olika dokument länkar till varandra så att användaren genom en klickning förflyttas direkt till den länkade informationen. En länk på en webbsida kan se ut i princip hur som helst, t.ex. en bild, en karta, ett ord (se vidare nedan om länkning).

Internet bör således inte betraktas som ett nytt medium eller en ny medieform utan bör beskrivas som en plattform för tillhandahållande av olika tjänster – både traditionella och nyare. Dessutom är Internet ett logiskt nät, vilket innebär att det kan integreras med flera olika fysiska nät, exempelvis kan Internet-access tillhandahållas via kabel-TV-nät och elnät. Tera-com har aviserat planer på att tillhandahålla tillgång till Internet via det

digitala marknätet för TV-sändningar (alternativt via det digitala marknätet för radiosändningar) kombinerat med en returkanal via mobiltelefonnät (GSM-nätet).¹⁶

När det gäller Internets organisation kan ytterligare nämnas följande. Flera olika s.k. stamnät med stor överföringskapacitet underlättar sammankopplingen av mindre nät. De enskilda näten tillhandahålls av en mängd olika aktörer. Varje nätägare bestämmer konfigurationen av sitt eget nät men för att kunna kommunicera via Internet och använda de tjänster som andra gör tillgängliga där, krävs att nätet dels har anslutning till ett s.k. ryggradsnät, dels att det använder de gemensamma standarderna. Trafiken via Internet tar inte någon bestämd väg utan kan passera via flera olika nät. Den enskild nätägaren får således finna sig i att hans nät (växlar, s.k. routers) används för andras kommunikation. Nätägaren kan visserligen i vissa fall filtrera trafiken och stoppa meddelanden till eller från en viss adress, men sådana åtgärder strider mot själva grundprincipen för Internet.

Med denna icke hierarkiska uppbyggnad kan Internet drivas i princip utan central styrning. Det finns således ingen organisation som "äger" och kan bestämma över Internet som helhet. Inte desto mindre finns det frågor som aktörerna måste komma överens om såsom fördelningen av s.k. IP-nummer (unika adresser som kan liknas vid telefonnummer), tilldelningen av domännamn och säkerhetsrutiner. Det har därför skapats ett stort antal organisationer för detta samarbete, både på internationell och nationell nivå.

Bland dessa organisationer kan t.ex. följande nämnas. Internet Society (ISOC) är en ideell och internationell organisation som verkar för att utveckla Internets tillgänglighet och användbarhet. Den svenska avdelningen av ISOC, ISOC-SE, fungerar bl.a. som remissinstans och tar initiativ till framtagning av nya standarder och rekommendationer för Internet i Sverige. Internet Architecture Board (IAB) är ISOC:s rådgivande organ i tekniska frågor och har i uppdrag att se till helheten i Internets utveckling. IAB är något av spindeln i nätet för de olika mer eller mindre fristående grupper eller processer som arbetar med att underhålla och utveckla Internets tekniska system. Internet Assigned Numbers Authority (IANA) har bl.a. till uppgift att hålla reda på fördelningen av IP-nummer och domännamn. Domännamnsfördelningen i Sverige sköts utan inblandning av svenska myndigheter. Rätten att dela ut underdomäner inom domänen .se har av IANA tilldelats den av ISOC-SE bildade Stiftelsen för Internetinfrastruktur i Sverige (IT-stiftelsen). Stiftelsen har byggt upp en struktur för att säkerställa att fördelningen sker på ett korrekt och rättvist sätt. Slutligen kan nämnas World Wide Web Consortium (W3C) som är ett interna-

¹⁶ Projekteten Sabina och Memo, se <http://www.teracom.se>.

tionellt organ med syfte att utveckla World Wide Web. W3C arbetar med att ta fram gemensamma protokoll för webben och har en viktig roll som arkiv för specifikationer över t.ex. alla olika versioner av webbens kodspråk. W3C tar också fram programvara som demonstrerar nya möjligheter på webben.

3.4.3 Särskilt om digital-TV¹⁷

Digital-TV innebär, som framgår av namnet, en digitalisering av traditionella (analog) TV-sändningar oavsett om de går via det s.k. marknätet, via kabelnät eller via satellit. Digitaliseringen av såväl marknätet och kabel-TV-nät som satellitsändningar har redan inletts och sändningar har kommit igång i flera nät.

Fördelarna med digitaliserade TV-sändningar är många. Digitaltekniken tillåter en effektivare komprimering av signalerna och medför därför att mer information och/eller programtjänster kan sändas samtidigt. Hur många programtjänster som kan sändas samtidigt beror bl.a. på hur utrymmeskrävande de är och med vilken kvalitet de sänds. Eftersom komprimeringstekniken går ut på att endast sända ut förändringarna från en bildruta till nästa bildruta tar ett program med många rörliga motiv, t.ex. en fotbollsmatch, mer utrymme än ett program med stillasittande motiv som t.ex. ett debattprogram. På liknande sätt innebär högre bildkvalitet (HDTV, s.k. högupplösnings-TV) och förbättrad mottagning¹⁸ minskat sändningsutrymme för andra programtjänster i samma kanal.

Digitaliserade TV-sändningar är inte lika störningskänsliga som analoga sändningar och dessutom enklare att kryptera, vilket underlättar införandet av s.k. åtkomstkontroll (eller Conditional Access, CA) för betaltjänster. Alla sändningar i det digitala marknätet för TV-sändningar är krypterade och mottagning förutsätter tillgång till ett s.k. accesskort som är unikt och individuellt för varje mottagare. Tack vare detta kort kan mottagaren välja vilka programtjänster som han eller hon vill abonnera på och även få andra tjänster, s.k. icke-programrelaterade tjänster, som exempelvis e-post-notifikation (meddelande om att det finns e-post att hämta) eller liknande individualiserade tjänster. Den auktorisation som access-

¹⁷ För en mer utförlig teknisk beskrivning av digital-tv hänvisas till Radio- och TV-verkets skrift *En guide till digital-tv* (se <http://www.rtvv.se>). Se även kapitel 9 i *Radio och TV i allmänhetens tjänst*, ett beredningsunderlag, SOU 2000:55.

¹⁸ Digitala TV-sändningar kan i en del fall tas emot med en inomhusantenn, vilket betyder att TV-konsumenten inte behöver sätta upp TV-antenn på taket eller befinna sig i en fastighet ansluten till kabel-TV-nät. Detta möjliggör en mer mobil mottagning, t.ex. i fritidshuset, i husvagnen eller i båten.

kortet ger abonnenten kan ändras centralt och möjliggör sändningar riktade till en viss grupp, t.ex. anställda på ett visst företag.

Digitala sändningar sker i s.k. block som innehåller signaler för flera programtjänster (TV-kanaler) som kan komma från olika programbolag. Sammansättning av dessa block, den s.k. multiplexeringen, görs av den s.k. multiplexeroperatören. Vid mottagandet sorteras signalen upp av den mottagande utrustningen (demultiplexeras) och TV:n visar endast den programtjänst som mottagaren väljer. Enligt ett samarbetsavtal mellan Teracom, Senda AB¹⁹ och de programbolag som fått sändningstillstånd för sändningar i det digitala marknätet skall Teracom fungera som multiplexeroperatör tills vidare. I framtiden är det dock möjligt att flera olika aktörer kommer att handha operatörskapet.

De digitala TV-sändningarna i marknätet kommer att innehålla en s.k. elektronisk programguide (EPG) som är ett hjälpmedel för TV-konsumenten att orientera sig i utbudet av program och andra tjänster. Det kommer att finnas en gemensam EPG som omfattar alla programtjänster och programbolag och som kommer att handhas av Senda AB. Därutöver kan respektive programbolag skapa en egen EPG. En EPG kan till viss del jämföras med en utökad form av text-TV, med möjligheter för TV-konsumenten att leta sig fram till information om utbudet.²⁰ TV-konsumenten kommer sannolikt att kunna söka på t.ex. programkategori eller viss tidpunkt för sändningar. EPG:n kommer att styras med knapptryckningar på fjärrkontrollen. Innehållet i EPG:n kan ha en mycket enkel utformning, ungefär som en tryckt TV-tidning, men kan också komma att innehålla mera avancerade tjänster och inkludera fördjupad programinformation, rörliga presentationer m.m. Mottagarutrustningen, set-top-boxar e.d., kommer dessutom att innehålla ett slags operativsystem (Application Programming Interface, API) som används för att hantera olika interaktiva tillämpningar, däribland EPG:n.

För att kunna ta emot digitala sändningar av TV måste mottagaren skaffa särskild utrustning – en s.k. digital-TV-box (eller set-top-box). Den senare är utrustad med egen processor och modem för kommunikation via det vanliga telenätet, vilket möjliggör interaktiv kommunikation. Visserligen tillåter varken marknätet eller satellitsändningar återkoppling från mottagaren (teknisk interaktivitet) men returkanalen, dvs. mottagarens val el.dyl. sker i sådana fall via det vanliga telenätet och mottagaren märker

¹⁹ Senda AB bildades 1997 och ägs av Teracom och Sveriges Television. Bolaget skall samordna, administrera och marknadsföra program och tjänster i det digitala marknätet. Bolaget hanterar dessutom åtkomstkontrollen i det digitala marknätet.

²⁰ Den tekniska skillnaden mellan EPG och text-TV är dock väsentlig. Den analoga text-TV-tjänsten sänds ut i hela nätet som en del av TV-signalen medan EPG skickas endast till de användare som begär innehåll från den (jfr vad som sägs om teknisk interaktivitet och tjänsteinteraktivitet i avsnitt 3.7).

ingen skillnad utom möjligen den begränsade överföringskapacitet som telenätet för närvarande tillåter. När sändningarna sker via telenät eller kabelnät kan returkanalen gå via samma nät som sändningarna.

De tjänster som planeras att tillhandahållas via digital-TV är förutom de traditionella TV-programmen (i högupplösnings- och bredbandsformat), s.k. programrelaterade tjänster, dvs. tilläggsinformation till TV-programmen. Exempelvis olika fakta om de medverkande i en film eller en fotbollsmatch. Dessutom kommer det att finnas utrymme för ytterligare tjänster som inte har anknytning till TV-programmen, s.k. icke-programrelaterade tjänster. Dessa tjänster kan komma att påminna om de tjänster som idag finns tillgängliga via Internet, t.ex. elektronisk handel, banktjänster, distansutbildning, e-post och spel och som inte nödvändigtvis behöver tillhandahållas av samma företag som sköter sändning av programmen. Digital-TV möjliggör även elektronisk leverans av filmer, musik, dataspel, litteratur etc. för lagring som efter (elektronisk) betalning överförs till abonnenten och lagras i dennes utrustning för att användas vid ett senare tillfälle.

Jämfört med Internet som i dag vanligtvis tillhandahålls via telenät har digital-TV den fördelen att den tillåter betydligt större överföringskapacitet till mottagaren. De TV-sändningar som i dag sker via Internet har oftast tämligen dålig kvalitet och är svåra att ta emot för den som är ansluten till nätet via modem och det vanliga telenätet. Internet har dock börjat tillhandahållas via kabel-TV-nät och skillnaderna blir allt mindre.

3.4.4 Särskilt om digital-radio²¹

Även de analoga rundradiosändningarna håller på att digitaliseras och Sveriges radio sänder redan idag flera kanaler digitalt. De fördelar som ovan har redovisats i samband med digital-TV gäller naturligtvis även digitalt sänd ljudradio (Digital Audio Broadcasting, DAB). De tjänster som kommer att tillhandahållas via digital-radio påminner om tjänsterna som sänds via digital-TV men tyngdpunkten ligger av naturliga skäl på ljudöverföringar även om tjänster med bilder, text och grafik planeras.

En standard (Eureka 147), som bygger på samma standard som konstruktion av webbsidor (HTML), är antagen för sådana extra tjänster till DAB. Sveriges Radio har planer på att på detta sätt skicka ut webbsidor med kompletterande information till radiosändningarna. Detta kräver naturligtvis nya radiomottagare som är försedda med särskild display.

²¹ Mer information om digital-radio kan bl.a. fås på Sveriges radios webbsidor, <http://www.sr.se/digitalradion/>.

Med hjälp av RDS-tekniken (Radio Data System, RDS) kan programtjänsterna på digital-radio kategoriseras. För närvarande finns 64 olika kategorier (s.k. PTy) definierade, bl.a. för nyheter, sport och väder. Lyssnaren väljer t.ex. vilka kategorier som han eller hon vill lyssna på och radiomottagaren letar automatiskt upp program ur den valda kategorin, som också visas i displayen. På displayen kan även visas s.k. programanknuten information (PAD) eller information som inte har samband med programinnehållet.

Dessutom skapar digital-radio kapacitet till sändning av en separat meddelandekanal. Det är en extra ljudkanal som kan användas för larm, vägtrafikinformation, extranyheter, extraväder, evenemang m.m. Denna meddelandekanal är inget eget "program" – den kan bara avbryta pågående program om man som lyssnare har valt den möjligheten. På så sätt behöver inte ordinarie program avbrytas för t.ex. trafikmeddelanden.

Det kan noteras att gränsen mellan radio och TV kommer att bli allt svårare att dra i takt med att allt mera bilder och text sänds i digital radio.

3.4.5 Särskilt om telenät

Även telenät, dvs. de nät som normalt används för tillhandahållande av fast telefoni, kan komma att användas för kommunikation till allmänheten och inte enbart för privat kommunikation. I dagsläget är dock kapaciteten på befintliga telenät inte helt tillräcklig för kapacitetskrävande multimedietjänster men utveckling av nya överföringstekniker kan väsentligen öka telenätens kapacitet inom en inte allt för avlägsen framtid. Det pågår även anläggning av nya fiberoptiska nät (s.k. bredbandsnät) som ökar överföringskapaciteten kraftigt (jfr prop. 1999/2000:86 s. 171 och SOU 2000:111 s. 38 f.). Kapacitetsökningen möjliggör olika individualiserade tjänster för tillhandahållande av filmer, TV-program, musik, datorprogram m.m. Sändningar kan även komma att ske via kombinationer av telenät och andra nät, exempelvis så att sändningen av ett TV-program skickas via marknätet eller satellit till lokalt placerade basstationer varifrån överföring till den enskilde mottagaren sker på begäran via telenät.

Redan i dag har telenäten betydelse för olika tjänster för kommunikation till allmänheten. Tillgången till Internet och de tjänster som tillhandahålls där, sker i dagsläget många gånger via telenätet, s.k. uppkopplad förbindelse. TV- och radiosändningar sker i dag i begränsad utsträckning via Internet men kan komma att växa väsentligt om högkapacitetsförbindelser tillhandahålls till slutanvändarna. Även de s.k. betalteletjänsterna förmedlas via telenät.

Telenätens uppbyggnad med en förbindelse till varje ansluten mottagare ger stora möjligheter till interaktiva tjänster, men medför även att en

sändning av exempelvis ett TV-program måste skickas i sin helhet till varje mottagare.²² Detta förfarande kräver således betydligt större kapacitet än vid utsändning via exempelvis etern eller s.k. kaskadnät²³ där det är tillräckligt att skicka ut TV-programmet en gång för att samtliga mottagare skall kunna ta emot det.

3.4.6 Kommunikation med hjälp av fysiska databärare

Databärare för analogt lagrad information, såsom traditionella gramfonskivor, ljudkassetter, etc. håller i dagsläget på att bli förhållandevis ovanliga, åtminstone i försäljningsledet. Däremot finns det numera en stor variation av fysiska databärare för digitalt lagrad information. Den vanliga disketten som används i datorsammanhang har vidareutvecklats och delvis ersatts av modernare former av flyttbara lagringsenheter med betydligt bättre egenskaper och kapacitet t.ex. zip-, jaz- och orb-skivor som har lagringskapacitet upp till 2 GB och kan fungera som extra hårddisk till datorn. Därutöver har användningen av s.k. minneskort (flash-kort) ökat, framför allt för användningen av olika bärbara enheter såsom handdatorer och digitala kameror. Även cd-skivan har utvecklats och förutom den traditionella cd-skivan som används för främst musik blir det allt vanligare med inspelningsbara cd-skivor för hemmabruk. Utrustning för inspelning av cd-skivor, s.k. cd-brännare, kostar f.n. inte mer än omkring ett par tusen kr.

Cd-skivans efterföljare, DVD (Digital Video Disc), förväntas helt ersätta cd-skivan inom ett par år. DVD finns i olika utföranden för olika former av användningsområden, DVD-audio, DVD-video samt DVD-ROM (lagring av data) även om tekniken tillåter lagring av all form av digitalt lagrad data såväl text, ljud, bild och rörliga bilder som kombinationer därav. Den maximala lagringskapaciteten för DVD är 18 GB beroende på skivans utformning, vilket kan jämföras med cd-skivans maxkapacitet på 0,65 GB och disketten med 0,00144 GB (1,44 MB).

²² Multicast är ett sätt att minska belastningen på nätet genom att utsändningen sker initialt till vissa knypunkter i nätet. Därifrån skickas en kopia av meddelandet till varje mottagare som begär den utsända informationen. Multicast är således en blandning mellan broadcasting, där sändning går från en central punkt till varje mottagare, och narrowcasting, som används som benämning på sändningar som går till en eller ett fåtal bestämda mottagare.

²³ Ett kaskadnät, vanligtvis äldre kabel-TV-nät, är uppbyggt med slingor som når flera mottagare, dvs. en och samma kabel som går till flera mottagare. Nyare kabel-TV-nät är uppbyggda med en kabel till varje mottagare (s.k. stjärnnät) och påminner därför om telenät för telefoni.

För att förhindra olaglig import och export av DVD-videoskivor har branschen utarbetat en standard som delar upp världsmarknaden i sex regioner. Varje DVD-spelare och DVD-skiva förses med en speciell regionkod så att det endast är möjligt att använda sådana skivor som har en kod som överensstämmer med spelarens kod. Det finns i dag flera system som gör det möjligt för användaren att själv lagra data på DVD-skivor, antingen genom att komplettera den tidigare lagrade eller genom att producera helt egna skivor (kallas vanligen DVD-RAM, DVD-R, DVD recordable el.dyl.). Det är numera möjligt att koppla samman datorn med både en TV och ljudanläggning vilket möjliggör att en DVD-ROM som ”spelas upp” i datorns DVD-läsare kan visas på en TV-skärm liksom en DVD-video kan visas på datorns bildskärm samtidigt som ljudet går via en ljudanläggning. På samma sätt kan datorn användas för att lagra TV- och radiosändningar, antingen på hårddisk, DVD eller på annat minnesmedium. Uppdelningen mellan olika DVD-standarder kan därför antas minska med tiden.

DVD-skivan förväntas ersätta de flesta av dagens fysiska databärare som används för spridning av information till allmänheten, såsom kassetter och videofilmer (VHS).

3.5 Nya tjänster för kommunikation till allmänheten

3.5.1 Inledning

Via de ovan beskrivna distributionsnäten och fysiska databärarna kan ett stort utbud av tjänster för kommunikation till allmänheten tillhandahållas. Det är viktigt att göra skillnad mellan distributionssätt och tjänst, eftersom konvergensutvecklingen i stor utsträckning frikopplar distributionen från tjänsterna. En tjänst, som t.ex. TV-sändningar, kan i princip tillhandahållas via alla nät. Det förekommer exempelvis redan i dag ”TV-sändningar” via Internet till vilket användaren får tillgång genom exempelvis elnätet. En databas kan göras tillgänglig via en webbsida på Internet eller spridas i sin helhet med hjälp av DVD-skivor. Det går alltså inte att definiera en tjänst utifrån det distributionssätt som den tillhandahålls på.

Det är svårt att beskriva samtliga tjänster som används för kommunikation till allmänheten. Bredden i tjänsteutbudet är särskilt tydlig på Internet, där nya former av tjänster tillkommer så gott som dagligen. Följande översiktliga beskrivning utgår från tjänsternas huvudsakliga funktion och är koncentrerad till de tjänster som i dag tillhandahålls via Internet. Anledningen till detta är att dessa tjänster får anses vara föregångare och att liknande tjänster kommer att tillhandahållas via andra nät inom kort, t.ex. via mobila nät.

I kapitel 5.2.1 behandlas frågan hur här beskrivna tjänster förhåller sig till yttrandefrihetslagstiftningen.

3.5.2 Portaler

Portal är en benämning på en webbplats på Internet där en mängd olika tjänster har samlats såsom sökfunktion, gratis e-post, nyheter, börsnoteringar, länksamlingar och mötesplatser (de vanligaste tjänsterna beskrivs mer utförligt nedan). Portalerna växte fram från de s.k. sökmotorerna som Alta Vista, Yahoo m.fl. och från accesstjänster som America Online. Uttrycket portal används i detta sammanhang med betydelsen ”ingång”, närmare bestämt ingång till Internet och tanken är att tillhandahålla användaren en startplats (ingångssida) med rubriker, korta notiser med aktuell och relevant information samt länkar och ”ingångar” till ett stort utbud av andra tjänster på Internet. Till skillnad mot en webbplats innehåller portalen en stor del externa länkar till webbsidor och andra tjänster på Internet som tillhandahålls av andra. En webbplats innehåller däremot huvudsakligen interna länkar till egenproducerat material eller tjänster. Externt material kan även länkas till portalens webbsida på ett sådant sätt att det inte direkt framgår att det handlar om externt material (se vidare nedan om länkning). Portaler är således ett sätt att underlätta den enskilde användarens sökning och navigation på Internet men har vanligtvis också kommersiella syften genom annonsering och e-handelstjänster. Sök- och navigationstjänsterna och andra tjänster som tillhandahålls gratis via portalen är då ett sätt att öka antalet besökare, i förhoppning om ökad omsättning på e-handelstjänster och avgiftsbelagda tjänster samt ökade annonsintäkter. För att få tillgång till vissa tjänster t.ex. e-post, köperbudanden, tävlingar, och möjligheten att skraddarsy ingångssidor med material och tjänster från portalen, är det vanligt förekommande att besökaren uppmanas registrera sig som medlem.

Förutom de renodlade portalerna såsom Yahoo, Alta Vista, Excite, Passagen, Torget och Spray har flera andra aktörer utvecklat sina webbplatser till portalliknande tjänster. Medieföretagen, framför allt tidningar, har med tillgången till redaktionellt innehåll en möjlighet att locka många besökare och flera tidningar har skapat breda portaler med en mängd tjänster, exempelvis Aftonbladet och IDG.²⁴ I regel är de externa länkarna inte lika vanliga på medieföretagens portaler som på de renodlade portalerna. TV- och radioföretag använder normalt webben som ett komplement till de vanliga sändningarna och deras webbplatser innehåller en mindre del externa länkar och kan därför inte kallas för portaler. Bruk-

²⁴ Se www.aftonbladet.se och www.idg.se.

ligt är också att de företag som tillhandahåller accesstjänster (se nedan) har skapat ”startsidor” som påminner om portaler. Användarna av deras tjänster kopplas direkt till startsidan då de ansluter sig till nätet eller startar webbläsaren (startsidan är en inställning som användaren i regel kan ändra). På liknande sätt har tillhandahållarna av de vanligaste webbläsarna, Microsoft (MSN) och Netscape (Netcenter),²⁵ portaler som visas automatiskt då användaren första gången startar webbläsaren.

Begreppsbildningen på detta område har ingen större stadga och vad som faktiskt menas med en portal kan inte definieras med någon exakthet. Vissa portaler är inriktade på ett visst ämnes- eller intresseområde, en bransch eller liknande och har en speciell målgrupp medan andra har en allmän inriktning med en bred målgrupp ungefär på samma sätt som det finns dagstidningar som riktar sig till en bred allmänhet och specialtidsskrifter som riktar sig till en mer eller mindre begränsad målgrupp. Vortal (vertikal portal) är ett uttryck som förekommer för portaler med ett begränsat ämnesområde som t.ex. båtsport.²⁶ Vortaler som drivs av användare, dvs. utan kommersiella intressen, eller sådana kommersiella vortaler som medger stor frihet för användarna att själva styra innehållet och kommunicera med varandra kallas ibland för communities, mötesplatser (se nedan).

Även de som tillhandahåller de stora allmänna portalerna har insett behovet av specialisering till begränsade ämnesområden och geografiska områden. Flera av de internationella portalerna har versioner på flera olika språk och versioner som riktar sig till användare i ett visst land eller en viss region. Versionerna har endast delvis samma innehåll men länkar vanligtvis till varandra. Andra aktörer delar upp portalen i flera underavdelningar vilka i sig kan framstå som egna portaler (eller, om man så vill, vortaler), t.ex. har portalen Spray en mängd underavdelningar såsom Spray Mobil, Spray Börs, Spraydio.

En trolig utveckling är att det kommer att finnas utrymme såväl för stora allmänna och internationella portaler som för mindre specialiserade, ämnes- eller geografiskt inriktade portaler (vortaler). Hårdast konkurrens kommer troligen att råda mellan de renodlade portalerna och medieföretag med portalambitioner. Båda lockar besökare i miljontal och har förutsättningar att erbjuda ett mycket omfattande utbud av produkter och tjänster. Men när medieföretagens webbplatser blir mer av portaler samtidigt som portalerna ökar sitt utbud av nyheter och annat redaktionellt material är det

²⁵ www.msn.se och www.netscape.com.

²⁶ Se t.ex. www.yachtposition.com som presenteras som en vertikal portal tillhandahållen av MobilePosition.

svårt att säga om det är två olika typer av aktörer som slåss mot varandra eller om de smälter samman till en marknad.²⁷

På digital-TV-området kan portalerna åtminstone delvis jämföras med EPG, dvs. de elektroniska programguiderna som är en katalogtjänst över programutbudet och övriga tjänster som tillhandahålls via digital-TV.

3.5.3 Meddelandetjänster, elektronisk post

Meddelandetjänster används här som en samlingsterm på sådana tjänster som gör det möjligt för användaren att skicka meddelanden till en eller ett mer eller mindre bestämt antal mottagare. Den dominerande tjänsten är naturligtvis den elektroniska posten men andra tjänster med liknande funktioner har börjat få en omfattande användning. Dessa meddelandesystem saknar vanligtvis, till skillnad mot e-post, gemensam standard och meddelanden kan därför inte utbytas mellan de olika systemen.

Elektronisk post (e-post, datorpost) har fått stor användning i och med spridningen av Internet även om tidigare system för e-post också har haft en betydande användning. E-post via Internet har i många länder börjat ersätta faxen för kommunikation mellan två eller ett fåtal identifierade personer, men e-posten har också lett till nya användningsområden som saknar tidigare motsvarigheter. Normalt fungerar e-post på så sätt att avsändaren åstadkommer ett meddelande – vilket numera kan innehålla bilder, röstmeddelanden, datafiler m.m. – som denne adresserar till någon eller några identifierade mottagare. Avsändaren sänder sedan meddelandet via den e-post-server där han eller hon har sitt e-post-konto. Servern skickar meddelandet till mottagarens e-post-server via Internet eller annat nät. Överföringen sker vanligtvis med några sekunders eller minuters fördröjning. Meddelandet hamnar i mottagarens ”brevlåda” på den e-post-server där denne har sitt e-post-konto. Där blir det vanligtvis liggande tills mottagaren väljer att kontrollera sin ”brevlåda”, vilket kan ske med varierande regelbundenhet. Har mottagaren fast förbindelse är det vanligt att ett meddelande om att ny e-post har inkommit visas på skärmen. Använder sig mottagaren däremot av en uppringd förbindelse måste datorn först kopplas upp mot Internet via en s.k. accesstjänst. Först därefter kan användarens ”brevlåda” kontrolleras. Det är i och för sig möjligt att ställa in datorn så att den automatiskt kopplar upp sig och kontrollerar e-posten t.ex. en gång per timma. Det finns numera även möjlighet att läsa av och skicka e-post från bl.a. mobiltelefoner (WAP, Wireless Application Protocol) och små bärbara datorer, s.k. handdatorer.

²⁷ ”Portalkriget”, Computer Sweden, 1999–12–06.

E-post används inte enbart som ersättning för det traditionella brevet, dvs. kommunikation mellan två personer, utan även för olika automatiska meddelanden från datorer, exempelvis en orderbekräftelse vid köp på Internet. Därutöver ger e-post-funktionen oftast möjligheter till att, med tämligen enkla medel, göra massutskick av e-post. Avsändaren måste dock specificera varje mottagares e-post-adress vilket medför vissa problem vid mer omfattande utskick. Det har därför utvecklats s.k. distributionslistor (eller e-postlistor) som gör det möjligt att skicka ett och samma e-post-meddelande till många mottagare. Dessa listor består av en lista (datafil) med en mängd e-post-adresser samt ett datorprogram på en server som sköter utskicken till alla de adresser som är upptagna i listan samt administrerar på- och avanmälningar till listan. Den som vill skicka ett meddelande skickar det således enbart till distributionslistans adress och den som vill ta del av alla meddelanden som skickas till listan anmäler sig till listservern, dvs. datorn på vilket programvaran är installerad. Distributionslistor kan fungera dels som diskussionsforum där alla deltagare kan skicka meddelanden, dels som en enkelriktad kanal för informationsspridning för t.ex. intern informationsspridning inom ett företag.

E-postfunktionen har också integrerats med andra former av tjänster på ett sådant sätt att det inte alltid är enkelt att urskilja de olika tjänsterna. Ett exempel på sådan integration är s.k. faxserverar som finns tillgängliga via Internet. De fungerar så att sändaren skickar e-post till en s.k. faxserver som är ansluten till både Internet och det vanliga telenätet. Mottagaren får sedan e-post-meddelandet utskrivet på sin fax. Ett annat exempel är Postens tjänst eBrev PC med vars hjälp sändaren kan skicka ett e-postmeddelande som skrivs ut och distribueras som ett vanligt brev av Posten. E-posten har också integrerats med webben, dels genom att det många gånger är möjligt att skicka e-post till innehavaren av en webbplats med hjälp av ett webb-baserat formulär, dels genom att privata e-postfunktioner erbjuds via webben (webb-baserad e-post). Vid användning av sådana webb-baserade tjänster är det inte nödvändigt för användaren att ha ett särskilt e-postprogram i sin dator. E-postfunktionen blir i stället tillgänglig via de vanliga webbläsarna, vilket gör att användaren kan läsa av sin e-post från vilken dator som helst, t.ex. på resa utomlands. En annan väsentlig skillnad är att e-post-meddelandena inte "hämtas hem" från e-postservern vid s.k. webb-baserad e-post. Meddelandena presenteras i stället som webbsidor.²⁸ Webb-baserad e-post skyddas liksom "vanlig" e-

²⁸ Webbsidorna med e-post kan lagras automatiskt och tillfälligt på användarens dator såsom vanligtvis sker med alla webbsidor som användaren läser med hjälp av en webbläsare. Användaren kan också välja att spara en webbsida som en särskild fil på datorns hårddisk. Med de särskilda e-postprogrammen (pop-mail) är nedladdning av e-posten det normala och sker automatiskt.

post med användarnamn och lösenord så att endast innehavaren av e-postkontot kan ta del av meddelanden som är skickade till dennes e-postadress och endast denne kan skicka meddelanden från denna adress.

S.k. meddelandesystem har fått funktioner som allt mer påminner om e-postens funktion. Dessa program har utvecklats som komplement till s.k. chat-tjänster som använts för att ”chatta” dvs. att via text kommunicera i realtid med andra användare som är uppkopplade till samma tjänst. Via de särskilda programmen för meddelandesystem (t.ex. ICQ, America Online Messenger, Microsoft (MSN) Messenger, Yahoo Messenger) kan användaren också skicka privata meddelanden till specificerade mottagare. Meddelandena levereras direkt till mottagaren om denne är uppkopplad och sändaren och mottagaren kan därefter starta en chat-session med varandra. Om mottagaren inte är uppkopplad får han eller hon meddelandet nästa gång han eller hon kopplar upp sig. I några av de senaste versionerna av dessa program är det också möjligt att kommunicera med ljud i realtid, dvs. telefoni. Dessa meddelandesystem har också försetts med andra funktioner t.ex. ett meddelande om att e-post har kommit in till adressatens e-postbrevlåda eller automatiskt uppdaterad information om nyheter, väder, aktiekurser etc. (jfr nedan med push-teknik). Programmen kan även visa aktuella händelser och uppgifter i användarens privata kalender som lagras centralt på tjänstetillhandahållarens server. Programmen för meddelandesystemen tillhandahålls vanligen av de stora portalerna på nätet och kan betraktas som komplement till webbläsarprogrammen som trots allt är det vanligaste sättet att föra ut informationen på dessa portaler.

Som meddelandetjänster bör även räknas s.k. röstbrevlådor och telefonsvarartjänster samt s.k. SMS (Short Message Service) som tillhandahålls både för telefonitjänster och som ett komplement till e-post eller andra meddelandetjänster. Utvecklingen med bl.a. telefoni via Internet innebär troligen att de olika meddelandetjänsterna kommer att integreras med varandra. Redan i dag är det t.ex. möjligt att skicka SMS från webbsidor och e-post från mobiltelefoner.

3.5.4 Mötesplatser, diskussionsfora

Webbplatser och portaler vars innehåll helt eller delvis kan styras av användarna själva brukar ibland kallas för mötesplatser, intressegrupper, etc. (eng. communities eller communities of interest, COI). Dessa kan innehålla en mängd tjänster men vanligast är chat-tjänster²⁹ och elektroniska

²⁹ S.k. chat-tjänster möjliggör text-baserad dialog mellan två eller flera användare i realtid. I regel sparas inte dialogen på servern, men det förekommer att användarna kan ”spela in” dialogen.

anslagstavlor (konferenssystem).³⁰ Därutöver kan även finnas medlemsregister, länkkataloger, filarkiv, etc. En mötesplats kan därför beskrivas som en användarstyrd portal. Mötesplatsen tillhandahålls vanligen av ett kommersiellt företag och kan ibland utgöra en integrerad del av en kommersiell portal³¹ öppen för alla användare och vilket ämne som helst. Andra kan vara mera specialiserade på ett visst intresseområde och mer eller mindre slutna så att nya medlemmar måste godkännas av den som fungerar som värd. Tjänstetillhandahållarens kontroll varierar men normalt är att användaren måste acceptera vissa regler då han anmäler sig till tjänsten. Ibland övervakar tillhandahållaren tjänsten och erbjuder möjlighet till automatisk filtrering av material som är olämpligt för barn (se nedan ang. filtreringstjänster). Därtill förekommer det s.k. modererade tjänster där tillhandahållaren endast publicerar ett urval av inkomna meddelanden. Tjänstetillhandahållaren kan också överlåta till en användare att hålla kontrollen över en del av tjänsten, t.ex. den användare som startar en chat-grupp e.l.dyl. med hjälp av tillhandahållarens tjänst. Som exempel på några vanliga tjänster för mötesplatser kan nämnas MSN:s webbgrupper (Communities), Yahoo Clubs, Excite's Clubs, ICQ Interest groups.

3.5.5 Publicerings- och förmedlingstjänster

För att kunna sprida ett meddelande till allmänheten krävs förutom själva distributionstjänsten någon form av *publiceringstjänst* som framställer meddelandet i lämplig form för distribution, exempelvis tryckning av en tidning, en programtjänst för utsändning av radio- och TV-program, en portal för publicering på Internet. Traditionellt sett har det varit vanligt att publiceringstjänsten har utgjort en del av medieorganisationen, t.ex. dagstidningen som äger ett eget tryckeri, men på senare tid har det blivit vanligare att publiceringstjänsten tillhandahålls av någon annan än den som står för innehållet (dvs. medieföretaget). Samtidigt medger nät som Internet möjlighet att länka till externt material, dvs. sådant material som redan är publicerat. Det kan därför finnas behov av att göra skillnad mellan sådana tjänster som publicerar något för första gången och sådana tjänster som förmedlar tillgång till information som redan är publicerad.

³⁰ Elektroniska anslagstavlor (eng. Bulletin Board System, BBS) ger användarna möjlighet att delta i diskussioner genom att sända meddelanden till en server där de lagras och presenteras för andra användare, vanligtvis i olika diskussionsfora. Se också avsnitt 2.4.

³¹ Se t.ex. tidningsföretaget IDG:s e-forum (<http://www.eforum.idg.se>) som tillhandahåller en mängd olika anslagstavlor för diskussion om de ämnen som ligger i linje med företagets inriktning, dvs. datateknik, Internet, etc. Tjänsten förutsätter att användaren registrerar sig som medlem.

Ett exempel på publiceringstjänst är s.k. webbhotell som tillhandahåller utrustning, programvara och utrymme på en webbserver för publicering av webbsidor på Internet. Det är numera också vanligt förekommande att de stora portalerna ger användarna möjlighet att skapa och publicera egna webbsidor. Även s.k. elektroniska anslagstavlor kan användas för publicering. Ett annat exempel är s.k. betaltelesamtal som flera teleoperatörer tillhandahåller för publicering av material från andra företag.

Ett exempel på *förmedlingstjänst* är när material som publiceras på ett företags eller en organisations webbplats inte härrör från företaget eller organisationen själv utan kommer från en extern källa. Det är t.ex. vanligt att portaler köper in en nyhetstjänst från ett medieföretag för att på detta sätt öka servicen för användarna. Den kontroll som tillhandahållaren av portalen i detta exempel har över innehållet i nyhetstjänsten kan naturligtvis variera, men det torde vara tämligen ovanligt att tillhandahållaren kontrollerar varje nytt nyhetsmeddelande som kommer från medieföretaget eftersom publiceringen på portalen vanligtvis sker automatiskt genom länkning till nyhetstjänsten. I normalfallet torde tillhandahållaren av portalen utöva kontrollen genom valet av nyhetstjänst och en viss övervakning i efterhand, varvid den egentliga publiceringen sker hos medieföretaget och den funktion som portalen fyller i detta exempel närmast kan betraktas som förmedling.

Ett annat exempel på förmedling som påminner om det nu beskrivna men där tillhandahållaren vanligtvis har än mindre kontroll över det som publiceras är när informationen inte är direkt tillgänglig på portalen. I stället återges där endast en adress till en annan webbsida (en s.k. länkning, se nedan) där information publiceras. För att få del av materialet krävs att användaren aktivt väljer detta alternativ (klickar på länken). En sådan länkning kan ske i olika sammanhang, dels som en hänvisning i en artikel som behandlar samma frågor som den länkade webbsidan, dels som mer allmänna hänvisningar till andra webbsidor i form av exempelvis en s.k. länksamling (jfr nedan ang. sök- och navigationstjänster). Tillhandahållaren av artikeln eller länksamlingen får normalt anses ha en uppfattning om vilken typ av information som görs tillgänglig på de länkade webbsidorna – åtminstone vid tillfället då länkning införs. Informationen på den länkade webbsidan kan dock förändras utan att den som tidigare länkat dit blir medveten om detta. På detta sätt kan en länk jämföras med det ovan beskrivna exemplet med abonnemang på en nyhetstjänst. Skillnaden mellan de båda exemplen kan förväntas ligga i att portalen som abonnerar på och förmedlar en nyhetstjänst har etablerat en kontakt med medieföretaget och därmed har större möjligheter att bedöma vilken form av material som kommer att publiceras, medan i fallet med länkningen förmedlingen i regel sker utan någon direkt kontakt mellan den som länkar och tillhandahållaren av den länkade webbsidan. Situationen kan natur-

ligtvis variera liksom den kontroll som den som länkar eller förmedlar information från annan egentligen har över det länkade innehållet eller tjänsten.

En liknande situation uppstår vid användning av det uppmärksammade programmet Napster vilket gör det möjligt för användare att via Internet dela med sig av musikfiler (MP3-filer) lagrade på deras datorer och att hämta hem musikfiler från andra användares datorer. När en användare startar programmet kopplas dennes dator till en server som tillhandahålls av företaget Napster. Programmet registrerar i servern automatiskt användarens dator samt de musikfiler som finns tillgängliga på datorns hårddisk. Musikfilerna finns sedan tillgängliga via servern tills anslutningen till användarens dator bryts. Andra användare kan under den tiden söka efter önskad musik i servern, men när nedladdning begärs sker den direkt från den förste användarens dator. På servern finns endast en databas med adresser till de datorer som f.n. är uppkopplade.

3.5.6 Länkning

Länkning eller användning av s.k. hyperlänkar innebär att ett elektroniskt dokument innehåller en automatisk hänvisning till ett annat dokument eller ett annat ställe i samma dokument. Genom att aktivera länken, t.ex. klicka på markerad text, kommer användaren till den länkade informationen. Länkning möjliggör en icke-linjär uppbyggnad av materialet så att det finns flera vägar att tillgodogöra sig innehållet och att det är användaren som bestämmer ordningen. Sändaren tillhandahåller endast innehållet och länkarna.

På webbsidor som publiceras på Internet kan länkning ske till i princip alla andra webbsidor som har gjorts tillgängliga via nätet. Länkning på webbsidor kan göras på flera sätt beroende på hur webbsidans upphovsman har infogat länken i programkoden för sidan (HTML). Vanligast är att länken "förflyttar" användaren till den länkade informationen antingen i samma fönster eller i ett nytt fönster i webbprogrammet. Men aktiveringen av länken kan också innebära att en ljud- eller videofil spelas upp (med hjälp av s.k. streaming-teknik) eller att en fil laddas ned till användarens dator. En annan form av länk är att den länkade informationen presenteras som en del av den ursprungliga webbsidan, antingen i särskilda ramar (frame links) eller inbäddad i övrig information. I det senare fallet kan länkningen ske på ett sådant sätt att det inte framgår för användaren att informationen är hämtad från en annan webbsida. Upphovsmannen till en webbsida kan på detta sätt även använda programkod som finns tillgänglig på annan webbsida.

Extern länkning, dvs. länkning till webbsidor som kontrolleras av annan, innebär således att innehållet på den länkade webbsidan kan förändras utan att den som har länkat dit blir medveten om ändringen (se ovan). Länkningen sker nämligen till webbsidans unika adress och inte till viss specifik information.³²

Även om det är tekniskt möjligt torde det vara ett mera teoretiskt fall att en länk tekniskt är konstruerad så att innehållet i den länkade databasen blir tillgängligt för användarna av den databas som innehåller länken som innehåll i denna utan föregående åtgärd av den som driver den databas som innehåller länken.

3.5.7 Nya former av ”sändningar”

Push-teknik

Med push-teknik menas i teknisk bemärkelse en systemlösning med s.k. klient-server-teknik. I ett sådant system sänder servern data till klientdatorerna utan särskild begäran. I Internet-sammanhang har dock push-tekniken främst kommit att användas för att beskriva de tjänster som innebär att mottagaren får skräddarsydd information, utan särskild begäran vid varje tillfälle. Förenklat skulle denna typ av tjänst kunna beskrivas som ett abonnemang på skräddarsydda sändningar. Att användaren kan skräddarsy tjänsten innebär vanligtvis att han bestämmer inom vilka ämneskategorier han vill ha information eller material som innehåller vissa nyckelord (jfr pressklippsservice). Tjänstetillhandahållaren gör sammanställningar av egen tillgänglig information eller söker aktivt hos andra informationsleverantörer som t.ex. tidningar och nyhetsbyråer. Sökningen sker vanligtvis automatiskt med hjälp av s.k. sökmotorer och agenter. Sammanställningen sänds sedan till mottagarna, vanligen med en viss regelbundenhet eller direkt då ett meddelande i den kategori som mottagaren specificerat inkommit till tjänstetillhandahållaren.

Uttrycket push-teknik brukar användas som motsatsen till pull-teknik där användaren själv söker upp informationen och ”hämtar hem” den till sin dator, dvs. det normala beteendet vid sökning på webbsidor på Inter-

³² Länkning har gett upphov till en del nya rättsliga ansvarsproblem, i synnerhet inom upphovsrätten. Nämnas kan bl.a. det s.k. MP3-målet (NJA 2000 s. 292) där den tilltalade skapat länkar som hämtar hem datorfiler med upphovsrättsligt skyddad musik när de aktiveras av den enskilde användaren (s.k. MP3-filer). Frågan i målet var om denna länkning till redan publicerade datorfiler kunde medföra ansvar för upphovsrättsintrång.

net.³³ Vad det egentligen handlar om är graden av aktivitet hos avsändare respektive mottagare.

De första versionerna av push-tekniken på Internet tillhandahölls av företaget Pointcast redan 1995. Tekniken integrerades därefter i de mest använda webbläsarna, Microsoft Internet Explorer (Active Channels) och Netscape Communicator (Netcaster), men försvann nästan helt under några år eller ersattes av liknande tjänster. Tekniken hade sin största fördel för den som är ansluten till Internet via modem och telenätet. En annan teknik som påminner om push-tekniken är den funktion som gör det möjligt för användaren att abonnera på specificerade hemsidor. Skillnaden ligger i att funktionen då ligger i mottagarens dator, som beordras att hämta hem webbsidor som gjorts tillgängliga på nätet. Det är alltså i ett sådant fall inte fråga om en tjänst som tillhandahålls av avsändaren. Den ursprungliga tanken med push-teknik, att sända ut skräddarsydd information på bestämda tidpunkter, tycks leva kvar fast i andra skepnader och i andra former av tjänster som t.ex. automatisk uppdatering av webbsidor som tillhandahålls av flera tidningsföretag. Som synonymer till push-teknik används stundtals uttryck som *webcasting* (jfr dock webbsändning nedan), webbkanal, webbutskändning.

³³ Se Datatermgruppens kommentar ”Detta teknikområde är ganska nytt, och terminologin är fortfarande vacklande. Det som sker vid traditionell webbanvändning kan benämnas med eng. *pull*, dvs. webbläsaren ”drar” aktivt till sig webbsidorna från webbservern (dator med fast anslutning till Internet för publicering av webbsidor). Eng. *push* betecknar en motsatt teknik: en server ”trycker ut” information till en klient. Kanalliknelsen är en analogi med hur man upplever tv-mediet. I strikt teknisk mening handlar det naturligtvis inte om kanaler, men för användaren upplevs det så: man väljer mellan att ansluta till olika webbutskändares tjänster, som var och en skickar ut ett visst innehåll.

Skillnaden mellan pushteknik och pullteknik är dock ofta inte så stor som det låter – utskändningen begärs oftast av klienten och användaren kan med klientprogrammet styra vilken typ av innehåll som ska sändas. Ser man i stället mer till funktionen, som kan liknas vid en prenumeration, skulle man kunna tala om *webbprenumeration*.

Den som ansvarar för webbutskändningar kallas *webbutskändare*. Normalt erbjuder en webbutskändare en enda kanal.” <http://www.nada.kth.se/dataterm/>

Webbsändningar³⁴

Överföring av rörliga bilder och ljud (sändningar) på webben kan idag ske huvudsakligen på tre sätt. En webbsändning kan ske på tider som sändaren bestämmer, antingen genom uppspelning av tidigare lagrad film eller ljudfil eller genom tillgängliggörande av en "direktsändning" från t.ex. en presskonferens (dvs. överföring i princip utan tidsfördröjning och utan egentlig lagring av innehållet). Mottagaren (användaren) väljer i dessa fall att ta emot sändningen genom att t.ex. aktivera en länk på en webbsida. Överföringen kan också startas av användaren med hjälp av bland annat s.k. on demand-tjänster. Sändaren tillhandahåller informationen lagrad i datafiler på en server och överföringen startas på begäran vid tidpunkter som användaren bestämmer.

I de två första fallen bestämmer sändaren tidpunkterna för "sändningarna". Överföringarna har i dessa fall stora likheter med traditionella TV- och radiosändningar, åtminstone så som tjänsterna framträder för användaren. Tekniskt sett finns det dock en väsentlig skillnad eftersom utsändning av signaler vid webbsändningar sker bara till de användare som särskilt har begärt överföringen. Bilderna och ljudet ligger s.a.s. inte i luften, tillgängliga för var och en som startar sin mottagare och ställer in rätt kanal, såsom är fallet vid traditionella TV- och radiosändningar. I stället är det den enskilde användaren som startar överföringen då denne klickar eller på annat sätt beordrar överföringen på webbsidan. Det vore mer korrekt att tala om ett tillhandahållande av "sändningen" när denna sker via webben.

Överföringstekniken som används för att ta del av webbsändningar är s.k. streaming³⁵ (direktuppspelning), som betyder att överföring till mottagaren och uppspelning hos denne sker successivt och att mottagaren kan ta del av innehållet direkt, i stället för att vänta tills hela video- eller ljudfilen har överförts. I vissa fall finns möjlighet att spara filen i användarens dator så att denne kan spela upp den vid ett senare tillfälle utan att vara uppkopplad till den databas varifrån han eller hon hämtade filen. Användaren kan i sådana fall kopiera och vidarebefordra filen som vilken annan datafil som helst, t.ex. lagra den i ett format som kan användas i vanliga cd-spelare för musik. Streaming-tekniken används dock främst för direkt avlyssning eller tittande. I andra fall sker överföringen på samma sätt som

³⁴ Observera skillnaden som görs här mellan webbsändningar och webbutsändningar. Det senare uttrycket används för tjänster som verkligen skickar ut (vanligen med e-post) till användarna (push-teknik) medan webbsändningar handlar om ett tillhandahållande (se nedan).

³⁵ Svenska datatermgruppen, Term- och språkmaterial, version 19, 2001-01-24, <http://www.nada.kth.se/dataterm/>.

när annan typ av information hämtas hem från nätet, dvs. filen överförs och sparas i sin helhet innan användaren kan ta del av innehållet.

Som ett gemensamt uttryck för dessa former av överföringar brukar uttrycket webbsändningar förekomma. Det kan dock diskuteras om "sändningar" är ett lämpligt sätt att beskriva denna verksamhet eftersom uttrycket sändning normalt uppfattas som en överföring som startas av sändaren. I den senare betydelsen används normalt den engelska motsvarigheten "webcasting", dvs. som en synonym till push-teknik. Språkbruket på detta område är dock knappast stabilt.

3.5.8 Sök- och navigationstjänster

Den stora mängd information som via Internet har gjorts tillgänglig för allmänheten ökar efterfrågan på tjänster som hjälper användaren att finna relevant information. Det har därför utvecklats en mängd tjänster som har till syfte att underlätta användarens sökande. Vanligtvis är sök- och navigationstjänsterna basen för portaler (se ovan) men det är också vanligt att t.ex. ett företags webbplats förses med en intern sökfunktion som presenteras som en del av företagets webbplats.

De s.k. *sökmotorerna* gör det möjligt att göra tämligen avancerade sökningar på större delen av Internet. Det är i regel möjligt att avgränsa sökningen på något sätt, t.ex. till ett visst språk eller viss domän (exempelvis den svenska domänen ".se"). Sökmotorn är i grunden ett datorprogram som i förväg automatiskt söker av miljontals webbsidor och indexerar innehållet. Det finns även möjlighet att söka efter ljudinspelningar och bilder. Vanligtvis kompletteras sökmotorn med en *katalogtjänst* eller *länksamling* som tillåter sökning på ämnesområden eller intresseområden, exempelvis båtar. Katalogerna innehåller oftast flera undernivåer. I vissa fall kan användaren själv anmäla webbsidor till katalogen och sökmotorn och välja i vilken kategori de anmälda sidorna skall sorteras in. I andra fall kan katalogtjänsten vara stängd på så sätt att innehållet är ett medvetet urval som tillhandahållaren har bestämt. Katalogfunktionen kan också tillhandahållas genom att ett antal "katalogiserade" sökord presenteras för användaren. När denne klickar på ett av dessa utförs sökningen med hjälp av sökmotorn. Det finns även programvaror som utför samtidiga sökningar i flera av de stora sökmotorerna. Resultatet av sökningen presenteras som en gemensam lista varifrån användaren kan klicka sig direkt till de hittade webbsidorna utan att behöva gå till varje enskild sökmotor.

För att underlätta sökning och automatisk katalogisering av webbsidor på Internet pågår försök till standardisering av innehållet på webbsidor med bl.a. innehållsmärkning av dokument, databaser, sökkataloger m.m.³⁶

3.5.9 Bevakningstjänster

På Internet förekommer även tjänster där användaren i förväg kan beställa viss typ av information eller abonnera på information av visst slag (jfr push-tekniken ovan). Med hjälp av s.k. agenter kan användaren bevaka nyheter inom ett visst specificerat område. De s.k. agenterna är datorprogram som automatiskt utför vissa funktioner på Internet, exempelvis sökning och sammanställning av olika säljerbjudanden för en av användaren specificerad produkt. När agenten har utfört sitt uppdrag sänder den resultatet till användaren via exempelvis e-post. Andra former av bevakningstjänster kan också sägas vara tjänster som ger användaren ständigt uppdaterad information på datorskärmen, exempelvis nyheter eller börsinformation. Sådana tjänster tillhandahålls redan i dag av bl.a. flera stora massmedieföretag, antingen som en särskild tjänst eller genom att materialet på en ”vanlig” webbsida uppdateras automatiskt.

Till det som här kallas för bevakningstjänster kan även räknas utskick via e-post med en sammanställning av nyheter el.dyl. inom områden som specificerats av användaren. I vissa fall kan användaren även välja tidsperioden för sådana sammanställningar så att de exempelvis skickas ut en gång per dag eller en gång i veckan.

3.5.10 Filtreringstjänster

Informationsöverflödet skapar ett behov av att filtrera bort information som av någon anledning är oönskad av användaren. En sådan filtreringstjänst kan dels användas för att sortera bort icke relevant information, dels för att ta bort information som av någon anledning anses vara olämplig. I den senare funktionen kan tjänsten komma till användning av föräldrar som inte vill att deras barn skall ha tillgång till viss information på Internet. Även skolor och företag kan ha behov av en sådan filtrering. De vanligaste webbläsarna, Internet Explorer och Netscape, innehåller redan i dag en filtreringsfunktion men det saknas fortfarande en standard för märkning av innehållet. Denna märkning måste ske manuellt, antingen av upphovsmannen till en viss webbsida eller av en fristående organisation.

³⁶ Se World Wide Web Consortium (W3C), <http://www.w3.org/>.

Flera initiativ har dock startats på detta område.³⁷ Tanken med dessa initiativ är inte att förbjuda webbsidor med visst innehåll – som t.ex. pornografi och rasistiska yttranden – utan att användaren själv (eller dennes föräldrar) skall kunna bestämma vilken typ av information som skall vara möjlig att ta fram. Organisationen INCORE har t.ex. gjort ett försök att identifiera de mest angelägna kategorier som ett filtreringssystem bör innehålla där förutom sex, nakenhet, våld och vulgärt språk även ingår potentiellt skadliga ämnen, uppföranden och diskussionssajter. Undantag skall dock kunna göras för klassat material som publiceras i ett acceptabelt samband, t.ex. nyheter och sexualupplysning. Förslagen om filtreringssystem har dock mötts av kritik från dem som menar att klassningen kan missbrukas av regeringar som bekämpar opposition.

3.5.11 Accesstjänster

Accesstjänst innebär en uppkoppling eller anslutning till ett nätverk, vanligtvis datornätverk såsom Internet. Internetuppkoppling via telenätet är den vanligaste formen av accesstjänst i dag, men redan nu förekommer att accesstjänster tillhandahålls via andra nät, t.ex. elnät och kabel-TV-nät. Detta kommer att bli betydligt vanligare i framtiden.

Dagens uppkopplade accesstjänster förutsätter inte att tjänstetillhandahållaren har ett eget fysiskt nät utan kan t.ex. innebära att denne tillhandahåller en dator fast ansluten till Internet och modemanslutningar till telenät (modempool). Användaren ringer upp modempoolen och får därmed tillgång till hela Internet. Det förekommer också att accesstjänsten tillhandahålls gratis av olika aktörer på Internet, exempelvis s.k. portaler, som på detta sätt vill öka antalet besökare på sina webbsidor.

Som en form av accesstjänst kan också räknas kodade tjänster som endast blir tillgängliga för användaren med rätt avkodningsutrustning, s.k. villkorad tillgång.³⁸

3.5.12 Print on demand

Skrifter

Som närmare behandlas i kapitel 10 har den grafiska tekniken förändrats drastiskt under senare år. Kopiatorer och skrivare får allt större kapacitet och resultatet blir allt mera likt skrift som framställts i tryckpress. Det

³⁷ Se bl.a. Internet Content Rating For Europe (INCORE), <http://www.incore.org/> samt Internet Content Rating Asssocation (ICRA), <http://www.icra.org/>.

³⁸ Se prop. 1999/2000:49, Utökat skydd för kodade tjänster.

finns också maskiner som kan sägas vara mellanting mellan traditionella tryckpressar och kopiatorer eller skrivare. Det är numera vanligt att texten eller illustrationerna på tryckplåten överförs till den direkt från en dator. Detta kan ske även när plåten sitter på plats i pressen. De nya teknikerna gör det möjligt att enkelt ändra innehållet från ett exemplar till ett annat och att framställa skrifter på beställning i små upplagor eller till och med i enstaka exemplar. Sådan framställning på beställning i små upplagor eller enstaka exemplar kallas här print on demand.

Förlagen i Sverige förefaller ännu så länge att vara endast måttligt intresserade av print on demand och tekniken bedöms under de närmaste åren inte komma att spela någon stor roll på den svenska kommersiella bokmarknaden men ha stor betydelse för privatpersoners möjligheter att publicera egna verk och för föreningars, institutioners och myndigheters publicering av trycksaker.³⁹

I Sverige pågår bl.a. följande print on demand-projekt; Books-on-demand, Podium och Drama Direkt (se ovan anmärkta rapport s. 123 ff., se även Maja-Brita Mossberg, "One book at a time, Print on demand" Tel-dok-rapport 122 E, 1998).

Books-on-demand drivs nu som en underavdelning till Nykopia Tryck AB under det officiella namnet BOD International AB. Företaget erbjuder en produktions- och distributionstjänst till författaren. I tjänsten ingår digital sättnings av texten, grafisk design och layout, kontakter med tryckeriet, marknadsföring på och mottagande av order från Internet samt digital lagring av texten. Böckerna kan alltså beställas via Internet.

Podium är ett projekt för samarbete kring print on demand-tekniken mellan Svenska Bokhandlarföreningen, Kungliga biblioteket, Stockholms stadsbibliotek, Författarcentrum Öst, En bok för alla, Författares bokmaskin och Tidskriftsverkstaden i Stockholm. Projektet startade i januari 1998. Podium har redaktionell utgivning där man publicerar titlar som efterfrågas på bibliotek och i bokhandeln men som endast finns i enstaka exemplar eller är utgångna från förlaget. Böckerna beställs via Internet, antingen hemifrån eller via en bokhandel som är ansluten till projektet. När boken sedan framställts kan den hämtas hos den anslutna bokhandeln eller sändas hem med posten. Podium sysslar också med att mot ersättning trycka manus åt författare som vill publicera sig.

Drama Direkt startades 1997 av Sveriges dramatikerförbund. Tanken med Drama Direkt är att ge pjäsförfattare en möjlighet att nå ut med sina pjäser i fulltext via Internet eller via tryckta exemplar främst till teatrar och teatersällskap men också till publiken. Alla som är medlemmar i Sve-

³⁹ Erik Peurell, Kungliga bibliotekets rapport "Users and producers on line" (rapport utgiven i KB:s skriftserie i samarbete med Statens kulturråd år 2000), s. 146.

riges dramatikerförbund kan sända in sin pjäs i digital form och få texten anpassad för läsning på dataskärmen eller för print on demand. Allmänheten kan på begäran via Internet och mot betalning erhålla en papperskopia som framställs genom print on demand. Teatrar och teatersällskap kan få ett lösenord som gör det möjligt för dem att läsa pjäserna på skärmen eller skriva ut dem på sin skrivare. Framställningen av papperskopiorna sker hos Nykopia Tryck AB. Syftet med Drama Direkt är att skapa ett arkiv över alla pjäser som uppförts på scen i Sverige.

I Sverige finns ännu inte någon bokhandel med en egen print on demand-maskin i affären. I USA planerar dock den näst största bokhandelskedjan, Borders, att installera sådana maskiner i åtskilliga av sina 260 butiker. Till en början installeras ett lasertryckeri i Borders distributionscenter och om det slår väl ut kommer turen till butikerna. Borders har köpt in sig i bokgrossisten Sprout som utformat trycktekniken. Sprout är distributör för ett tjugotal specialförlag och har 1 300 titlar digitalt lagrade. Ett lasertryckeri kostar omkring 350 000 kr. I USA trycker den amerikanska bokgrossisten Ingrams dotterbolag Lightning Print också upp böcker från en databas och sänder ut de beställda exemplaren till bokhandeln med den ordinarie distributionen.

Tekniska upptagningar

Som nämnts i avsnitt 3.4.6 blir det allt vanligare med inspelningsbara cd-skivor och utrustning för inspelning av cd-skivor, s.k. cd-brännare, kostar nu inte mer än omkring ett par tusen kr. I Sverige finns dock såvitt Mediegrundlagsutredningen kunnat finna inte någon skivaffär som hämtar musiken ur en databas och framställer cd-skivorna i affären på beställning från kunden. I USA kommer emellertid Sony att börja distribuera sin musik till butikerna med hjälp av ett digitalt höghastighetsnät. I butiken framställs sedan cd:n på beställning och förpackningen trycks i en "datakiosk". Kunden väljer musik från en katalog på en dataskärm i kiosken. Han kan också lyssna på delar av musiken där. När han bestämt sig klickar han på köp och framställningen av skivan och förpackningen sätts igång.

3.6 Nya aktörer

Den nya tekniken leder till utveckling av nya medieformer som tillhandahålls allmänheten på kommersiella villkor. Marknaden för dessa nya medieformer utgörs dels av aktörer från andra branscher som t.ex. teleoperatörer, medieföretag och IT-bolag, dels av nya aktörer som saknar bakgrund från andra verksamheter, t.ex. Netscape, America Online och s.k. webby-

råer. Uppköp och fusioner leder till att företag många gånger är sysselsatta med både tillhandahållande av olika tjänster och innehåll (jfr ovan angående konvergensutvecklingen). Det är därför svårt att dela in aktörerna utifrån de tjänster eller produkter som de tillhandahåller. Däremot brukar vissa typiska aktörsroller identifieras i samband med beskrivning av tjänsterna som tillhandahålls via Internet. Dessa indelningar utgår vanligtvis ifrån en uppdelning mellan anslutning (*Internet Access Provider, IAP*), tjänster (*Internet Service Provider*) och innehåll (*Internet Content Provider, ICP*) och kan till viss del också användas för att beskriva andra medieformer än de som tillhandahålls via Internet.

Internet Access Providers tillhandahåller anslutning till Internet, dvs. en interaktiv dataöverföring mellan användarens dator och en server som är fast ansluten till övriga datorer på Internet. Anslutningen kan numera ske på olika sätt och via olika nät, t.ex. vanlig uppkoppling med hjälp av modem via telefonnätet eller s.k. fast förbindelse via t.ex. ett kabel-TV-nät eller elnät.

Internet Service Providers brukar användas som en samlingsbeteckning på alla de aktörer som tillhandahåller olika former av tjänster på Internet utan att vara direkt inblandade i skapandet av innehållet. Det kan handla om olika navigations- och bevakningstjänster eller klassificering av innehållet för underlättande av sökning och filtrering. Även det som ovan har kallats för förmedlings- och publiceringstjänster kan räknas till denna grupp. En särskild grupp av Internet Service Providers utgörs av dem som tillhandahåller lagringsutrymme på server för publicering av webbsidor, s.k. webbhotell (*Internet Host Provider*). De aktörer som vanligtvis räknas som Internet Service Providers tillhandahåller således en mängd tjänster i vitt skilda former. Deras kännedom och möjligheter att kontrollera innehållet i tjänsterna varierar också mycket.

Internet Content Providers är de aktörer som tillhandahåller det material som publiceras via de olika tjänsterna på Internet och utgörs av bl.a. rättighetsinnehavare och tidningsredaktioner.

Nämnas skall även andra aktörer som medverkar i tillhandahållandet av nya tjänster. *Teleoperatörer* (eller *nätoperatörer*) som tillhandahåller teleförbindelser och vissa grundläggande teletjänster som t.ex. telefoni. Även vissa former av enkla extratjänster som t.ex. de s.k. plustjänsterna kan inbegripas i denna grupp. På TV- och radioområdet skulle möjligen i denna grupp kunna inkluderas sådana företag som tillhandahåller den grundläggande sändningstekniken som Teracom och möjligen också vissa kabel-TV-operatörer.

3.7 Interaktivitet

3.7.1 Begreppet interaktivitet

Av central betydelse för de nya medieformer som har redovisats ovan är de utökade möjligheterna till interaktivitet varmed vanligtvis menas att de nya medieformerna tillåter betydligt större aktivitet från användarens sida än de mera traditionella medierna som tidningar, böcker, TV och radio. Det förekommer även att de nya medieformerna kallas för skraddarsydda eller användaranpassade medier.

Interaktiviteten i de nya medieformerna har betydelse bl.a. för massmediebegreppet – då användaren kan skraddarsy innehållet är det inte längre samma ”paket”, samma innehåll som distribueras till allmänheten.⁴⁰ Avgränsning mellan masskommunikation och privat kommunikation blir därmed otvetydigare. Vidare har den form av interaktivitet som innebär att användaren kan påverka innehållet central betydelse för ansvaret för innehållet. Den som tillhandahåller sådana interaktiva medieformer får i vissa fall rollen som förmedlare och närmar sig därmed den funktion som handhas av t.ex. teleoperatörer och posten. Men det är inte alltid klart vad som åsyftas med interaktivitet i nya medier. Problemet med interaktivitet är att begreppet används både för att beskriva en teknisk lösning (*teknisk interaktivitet*) och utformning av en tjänst så som den uppfattas av användaren (*tjänsteinteraktivitet*). För användaren har den tekniska lösningen liten eller ingen betydelse.

Tjänsteinteraktivitet

Interaktivitet är egentligen ett uttryck för kommunikation, dvs. ett informationsutbyte, där varje nytt meddelande är relaterat till tidigare meddelanden. Sändare och mottagare interagerar med varandra och byter ständigt roller som sändare och mottagare. Ett normalt samtal mellan två samtidigt närvarande personer är således typexemplet på interaktiv kommunikation. När uttrycket interaktivitet har kommit att användas för att beskriva nya medier handlar det dock snarast om en interaktion mellan mottagaren (användaren) och mediet (informationstjänsten) på så sätt att mottagaren kan välja vilken information han vill ta del av i det utbud som sändaren (producenten av informationstjänsten) gjort tillgängligt. Sådana tjänster som tillåter kommunikation med sändaren (producenten), t.ex. via e-post,

⁴⁰ Även om det inte finns en tydlig definition av massmedia eller massmedium uppfattas uttrycket vanligtvis som ”...förmedling av ett likalydande meddelande från en avsändare till en vid och obestämd krets av mottagare”, Mediekommittén, SOU 1997:49, s. 166.

brukar vanligtvis inte inbegripas i uttrycket interaktiva medier/tjänster. Det är inte heller alltid uttrycket interaktiva medier omfattar sådana tjänster som tillåter att mottagaren påverkar det som sedan publiceras eller då denne kan diskutera med andra mottagare (användare).

Interaktiva medier är ingen ny företeelse om man därmed syftar på sådana medier där mottagaren väljer ur ett informationsutbud som sändaren tillhandahåller eller där mottagaren väljer i vilken ordning han eller hon vill tillgodogöra sig informationen. I viss utsträckning kan så gott som alla medier sägas vara interaktiva. Exempelvis läser den normale tidningsläsaren endast en bråkdel av innehållet i en tidning. Han eller hon skummar och läser endast de delar som intresserar honom eller henne. En TV-tittare väljer kanal och byter kanal då programmet blir ointressant för honom eller henne. En bok innehållande en roman eller annat litterärt verk är möjligen det medium som är minst interaktivt, men även där förekommer en viss form av interaktivitet. Läsaren kan t.ex. beträffande fotnoter välja att läsa dem eller inte. Men boken som medium kan som bekant också användas för presentation av innehåll som inte är avsett att läsas i en bestämd ordning, såsom uppslagsböcker.

Interaktiviteten i nya medieformer skiljer sig dock från den som har förekommit i mer traditionella medier dels genom att det informationsutbud som sändaren tillhandahåller vanligtvis är betydligt mer omfattande, dels genom att mottagaren kan individualisera informationen bättre och därmed också avskärma sig från det som ligger utanför hans intresseområden. Därtill finns det en skillnad i den tekniska lösningen (se nedan ang. teknisk interaktivitet).

När det gäller mottagarens möjlighet att kommunicera med avsändaren eller den som har producerat informationstjänsten (-produkten) har den tekniska utvecklingen medfört vissa förändringar för massmedierna. En tryckt tidning eller ett radio- eller TV-program får vanligen respons på det publicerade innehållet genom mottagare som ringer, skriver eller e-postar till redaktionen. På samma sätt kan en författare av en bok få synpunkter på det publicerade innehållet. Det som skiljer nya medier från mer traditionella i detta avseende är den enkelhet och snabbhet med vilken mottagaren kan reagera på det publicerade innehållet.

Teknisk interaktivitet

Med teknisk interaktivitet avses här den möjlighet till returkanal som ny distributionsteknik i vissa fall tillhandahåller och som möjliggör en effektivare tjänsteinteraktivitet. Internet är typexemplet på en sådan plattform som tillåter teknisk interaktivitet, dvs. en returkanal inom samma "medium". Men returkanalen behöver inte nödvändigtvis vara tekniskt

integrerad med den ursprungliga sändningstjänsten. Exempelvis kommer returkanalen för marksänd digital-TV att gå via det vanliga telenätet (eftersom marknätet inte ger möjlighet till returkanal). Det väsentliga är att returkanalen fungerar så att den för användaren framstår som integrerad och automatiserad på så sätt att den gör det möjligt att kommunicera med tjänsten. Att ringa in till ett radioprogram är inte en sådan returkanal som åsyftas här med begreppet teknisk interaktivitet.

I Konvergensutredningens betänkande⁴¹ talas det om skenbar och verklig interaktivitet. Med *skenbar interaktivitet* avses tjänster som för mottagaren uppfattas som interaktiva, men där någon egentlig återkoppling till den sändande inte sker. Den interaktivitet som mottagaren uppfattar består i stället av att han eller hon väljer ur en större informationsmängd som den sändande har sänt ut till alla mottagare. Med *verklig interaktivitet* menas att mottagaren via en returkanal kan kommunicera med den som ansvarar för sändningen eller annan som bidrar med innehållet i sändningen. Sådan verklig interaktivitet kan användas för att exempelvis beställa varor och tjänster som har visats i ett TV-program eller för att kommentera innehållet i en sändning. Motsvarande uppdelning gör Radio- och TV-verket i En guide till digital-TV men benämner de olika formerna av interaktivitet lokal respektive central interaktivitet.

Skillnaden mellan skenbar/lokal interaktivitet respektive verklig/central interaktivitet är endast hur mycket information som skickas ut till mottagaren och var dennes val sker. Vid skenbar och lokal interaktivitet skickas hela ”informationsutbudet” till mottagaren som sedan väljer ”på plats” medan vid verklig och central interaktivitet tillhandahålls ”informationsutbudet” i avsändarens utrustning eller på annan central utrustning i nätet.

3.7.2 Interaktivitet och massmedia

Den ovan beskrivna utvecklingen mot ökad interaktivitet innebär således större möjligheter för användaren att ”skräddarsy” sitt eget massmedium, vilket får en avgörande betydelse för innebörden i massmediebegreppet.

För den som erbjuder tjänsterna handlar det i framtiden mer om ett tillhandahållande av ett stort informationsutbud (såväl egenproducerat som externt material) kombinerat med avancerade sök- och navigationshjälpmedel än om massutsändningar av ett och samma innehåll till samtliga mottagare. Det gäller såväl kommunikation via fysiska databärare som via elektroniska överföringar. En sökning i en databas som tillhandahålls via Internet kan jämföras med ett förvärv av en cd-skiva som specialfram-

⁴¹ SOU 1999:55 s. 146 ff.

ställt efter beställarens önskemål. I samtliga fall är den information som presenteras för användaren (mer eller mindre) unik i sin sammanställning och kan svårigen inbegripas i det traditionella massmediebegreppet.

Massmedia har normalt förknippats med medieformen, eller rättare sagt, distributionsformen för medieinnehållet – tidning, radio och TV – trots att det normalt är massmediefunktionen som avses, dvs. funktionen att efterforska, sammanställa och bearbeta information för publicering till allmänheten. Den traditionella tryckta tidningen och TV- eller radiosändningen som har ett bestämt innehåll som går ut till många mottagare, är en sammanställning och bearbetning som medieföretaget har gjort utifrån vad som kan tänkas intressera mottagarna. Det är denna verksamhet som är det väsentliga i massmedia och inte hur resultatet distribueras till allmänheten. Urvalet, bearbetning etc. är den tjänst som mottagaren ”köper” och som kan kallas för den massmediala funktionen.

Ny teknik förändrar framför allt distributionen av medieinnehållet och sätten på vilka mottagaren tillgodogör sig innehållet, men däremot kommer med stor sannolikhet efterfrågan på den massmediala funktionen att vara densamma. Detta betyder att sammanställning, urval, bearbetning etc. av information kommer att vara det väsentliga för massmedia oavsett vilken teknik som används. I och med de ökade möjligheterna till interaktivitet kan dock mottagaren komma att stå för vissa delar av det arbete som utgivare tidigare har skött; urval, sammanställning etc. Utgivaren tillhandahåller ett utbud av information ur vilket mottagaren väljer och sammanställer. Med de utökade möjligheterna till interaktivitet och ökat utbud av lättillgänglig information följer också ett större behov av olika tjänster som hjälper användaren att söka och navigera i det omfattande informationsutbudet, såsom sökmotorer, portaler samt filtrerings- och bevakningstjänster som har beskrivits ovan. I detta avseende kan den massmediala funktionen till viss del förändras eller möjligen kompletteras.

Ett troligt framtidsscenario är att den tryckta skriften kommer att betraktas som en utskrift av ett urval (en sammanställning) av databasens innehåll, dvs. den tryckta skriften blir ett komplement till databasen i stället för tvärtom. På samma sätt kan nyhetssändningar (och andra sändningar i realtid) vid vissa bestämda tidpunkter också komma att bli en sammanställning av inslag som redan tidigare har tillhandahållits via en databas. Medieföretagens databaser blir därmed källan varifrån material tas till många olika former av tjänster som tillhandahålls användaren. Mottagarens (användarens) aktiva medverkan eller passiva mottagande varierar beroende på vilken tjänst han eller hon väljer men ursprunget är detsamma, dvs. medieföretagets databas. Tyngdpunkten i medieföretagets verksamhet kan därmed komma att skifta från den tryckta skriften, en viss sändning el.dyl., till tillhandahållandet av innehållet i en databas. Användaren kan t.ex. ladda ned materialet i en s.k. e-tidning.

4 Internationell utblick

4.1 Regler och projekt rörande yttrandefriheten i nya medier i några andra länder

I detta avsnitt redovisas eventuella ändringar på yttrandefrihetens område avseende nya medier som skett efter det att Mediekommittén lade fram sitt betänkande. För en redogörelse för rättsläget avseende yttrandefrihet i allmänhet hänvisas därför till SOU 1997:49 s. 141 ff. Nedanstående avser således enbart eventuella ändringar efter år 1996.

4.1.1 Danmark

Allmänt

I oktober 1997 tillsattes en utredning, *Udvalget om Økonomisk Kriminalitet og Datakriminalitet*, med uppdrag att lämna förslag avseende ändringar i den straffrättsliga och processrättsliga lagstiftningen med hänsyn till den utveckling som ändrade mönster i fråga om ekonomisk brottslighet och modern teknologi lett fram till. Utredningen har hittills kommit ut med tre betänkanden bl.a. nr. 1377/1999 om barnpornografi och IT-efterforskning. I detta betänkande föreslås att kriminaliseringen av barnpornografi utvidgas, så att även spridande av barnpornografi i en vidare krets, t.ex. via Internet, blir straffbart. Vidare föreslås att som straffbart innehav skall betraktas även de fall där någon mot ersättning tar del av barnpornografi, trots att de formella kriterierna för innehav inte är uppfyllda.

Begränsningar i lag

Danmark har infört en lag om behandling av personuppgifter. Genom lagen införs EG-direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med

avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet).

Särskilt om nya medier

Något lagstiftningsarbete som avser just frågan om skyddet för yttrandefriheten i nya medier pågår för närvarande inte i Danmark.

4.1.2 Finland

Allmänt

Finlands nya grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000. Rätten till yttrandefrihet regleras numera främst av 12 § första stycket i grundlagen. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll den upphävda 10 § i regeringsformen (se SOU 1997:49 s. 143).

Begränsningar i lag

Den finska tryckfrihetslagen är fortfarande i kraft. Detsamma gäller radioansvarighetslagen. Den 1 januari 1999 trädde en ny lag om televisions- och radioverksamhet i kraft. Genom denna lag upphävdes kabelsändningslagen och lagen om radioanläggningar.

En proposition med förslag till lag om granskning av bildprogram samt vissa lagar i samband med denna lämnades till riksdagen i februari 2000. Film som sänds i TV föreslås även i framtiden vara undantagen från förhandsgranskning.

Yttrandefrihetskommisionens betänkande nr 1997:3, Förslag till lag om yttrandefrihet i masskommunikation (se SOU 1997:49 s. 143 f.), har varit på remiss. Remissinstanserna ställde sig positiva till de allmänna utgångspunkterna i kommitténs arbete. De flesta av dem betonade vikten av att stifta en lag som kan tillämpas på all kommunikation, oberoende av vilken upptagnings-, utgivnings- och distributionsteknik som används. Kommitténs förslag är fortfarande under beredning. I juli 2000 tillsatte Justitieministeriet en arbetsgrupp som skulle föra vidare kommissionens arbete. Målet är att få färdigt en proposition med förslag till lag om yttrandefrihet i massmedieverksamhet före mitten av mars 2001.

4.1.3 Norge

Allmänt

Ytringsfrihetskommisjonen lade fram sitt betänkande ”*Ytringsfrihed bør finde Sted*” (NOU 1999:27) i september 1999. Ett år senare, i september 2000, lade den norska regeringen i en skrivelse till Stortinget fram flera olika alternativa förslag avseende ändringar i grundlagens bestämmelse om yttrandefrihet (100 §). En mer omfattande diskussion av ämnet planeras lämnas i en ny skrivelse till Stortinget under år 2001. Syftet med regeringens skrivelse år 2000 var att ge Stortingets ledamöter möjlighet att värdera kommissionens förslag och eventuellt lägga fram egna förslag på ändring av 100 § i grundlagen. Ett beslut om en ändring av grundlagen kan komma att fattas först under nästa Stortingsperiod, dvs. under perioden 2002–2005.

Begränsningar i lag

Begränsningar i yttrandefriheten finns bl.a. i olika bestämmelser i den norska strafflagen. I exempelvis 211 § fanns tidigare ett förbud mot att sprida pornografiskt material (jfr SOU 1997:49 s. 144 f.). Genom lagen den 11 augusti 2000 nr. 76 upphörde 211 § att gälla. I stället infördes en ny 204 §. I denna gjordes strafflagen mera medieneutral än tidigare, så att den kom att omfatta all pornografi i skrift eller rörliga eller orörliga bilder, oavsett vilken slags teknik som används för att presentera materialet. Vidare kriminaliserades det att mot betalning läsa eller se på barnpornografi på datorn utan att ladda hem materialet. Tidigare hade lagen tolkats så att det enbart var nedladdning av sådant material som var straffbart. 204 § innebär att all befattning med barnpornografi blivit straffbar.

I strafflagen finns även förbud mot fotografering och filmning av misstänkta, svarande och tilltalade i brottmål och förbud mot att använda namn och bild i brottmål. Liknande regler finns i domstolsloven beträffande fotografering och filmning av vittnen och målsägande i samband med domstolsförhandlingar. Bestämmelserna syftar till att skydda den personliga integriteten. Strafflagens bestämmelse har varit föremål för kritik och för närvarande pågår en omarbetning av lagrummet inom Justitiedepartementet.

Lagen om behandling av personuppgifter (*personopplysningsloven*) från våren 2000 reglerar i 7 § förhållandet till yttrandefriheten. I paragrafen görs undantag för en rad av lagens bestämmelser när det gäller behandlingen av personuppgifter som sker uteslutande för konstnärliga, litterära eller journalistiska – inbegripet opinionsbildande – ändamål.

Bland annat görs det undantag från skyldigheten att söka koncession hos *Datatilsynet* (norska datainspektionen), från skyldigheten att rätta och ta bort oriktiga eller ofullständiga personuppgifter, från rätten till insyn och från skyldigheten att meddela den registrerade när det samlas in uppgifter om denne. Lagen, liksom dess undantagsbestämmelse, gäller även vid kommunikation av personuppgifter via nya medier, t.ex. Internet. Lagen bygger på EU:s dataskyddsdirektiv.

Särskilt om nya medier

Telekommunikation regleras i bl.a. *teleloven* och *kringkastningsloven* (den senare i fråga om radio- och televisionssändningar). Med telekommunikation menas överföring av ljud, text, bild eller annan data med hjälp av ljus, radiosignaler eller andra elektromagnetiska signaler i ett kommunikationssystem för signalbefordran. Ansvarsfördelningen mellan de två lagarna kan beskrivas på så sätt att den första lagen reglerar privat kommunikation ("en till en") och att den senare lagen reglerar allmän kommunikation ("en till många"). Utvecklingen är emellertid sådan att gränsen mellan privat och allmän kommunikation blivit mindre tydlig. Exempel på ny teknik där det kan vara svårt att bestämma vilken av lagarna som är tillämplig är sökbara katalogtjänster som den norska *Lovdata* (motsvarande svenska Rättsbanken och Rixlex) och *video on demand*.

Med hänsyn till hur television definieras i *kringkastningsloven* kan alltså sådana tjänster som *video on demand* falla utanför lagens tillämpningsområde. I så fall skulle denna typ av tjänst i princip regleras av *teleloven*. Denna lag gäller emellertid inte programverksamhet i television. Motsvarande begränsning finns i *kringkastningsloven*. Även lagen om film och videogram från 1987 kan vara tillämplig. I lagen finns bestämmelser om kontroll och registrering av film och videogram som skall visas och omsättas i näringsverksamhet på den norska marknaden. Lagen tillkom emellertid med sikte på visning och omsättning av fysiska exemplar av film och videogram och är därför inte särskilt väl lämpad för att reglera elektronisk distribution av rörliga bilder. Tjänster på Internet kan på liknande sätt falla in under båda lagarna beroende på tjänstens konkreta karaktär. Det förhållandet att Internet är gränsöverskridande innebär också problem vid användande av nationella lagregler.

I en föreskrift från 1994 om *teletorgstjänster* (betalteletjänster motsvarande de svenska 070-numren) finns vissa bestämmelser om vilket slags tjänster som får förmedlas via detta medium. Information som förmedlas genom en sådan tjänst måste vara laglig. Tjänsten får inte

innehålla beskrivningar av någon form av våld med undantag för om detta är ett naturligt led i en nyhetsförmedling. Tjänsten får inte rikta sig speciellt till barn under 16 år. Tjänsten får inte kränka anständigheten eller verka förråande eller moraliskt nedbrytande. Den får inte innehålla kontaktförmedling eller s.k. *pratelinjer* (gruppsamtal) som tar sikte på sexuell samvaro eller som kan uppfattas ha ett sådant ändamål. Den får inte direkt eller indirekt avhandla sexuella eller erotiska förhållanden, med undantag för om tjänsten bedrivs på medicinsk eller annan vetenskaplig försvarlig grund. S.k. *pratelinjer* får inte begränsas så att endast ett fåtal användare kan komma i kontakt med varandra på linjen. Det utskott, som lade fram betänkandet *Konvergens – Sammensmelting av tele-, data- og mediesektoren* (NOU 1999:26) har dock föreslagit att bestämmelsen upphävs eftersom den går längre än vad som följer av strafflagen och inte är medieneutral. Utskottet påpekade att det i dag finns ett antal tjänster som påminner om dem som regleras i förordningen men som inte faller in under denna. Man menade därför att det inte fanns några bärande skäl för att ha en särskild reglering på just detta område. Strafflagen ansågs dessutom ändå kunna sätta de behövliga gränserna i yttrandefriheten avseende dessa tjänsters innehåll.

4.1.4 England

Allmänt

I november 1999 lade regeringen fram en *Freedom of Information Bill*. Denna avser lagstiftning om offentlighet i parlamentet

Begränsningar i lag

Inställningen i Storbritannien är att landets lagstiftning skall omfatta såväl världen on line som i övrigt. Den lagstiftning som avser publicering av obscen material, *the Obscene Publications Act* från 1959, omfattar således även sådant material som publiceras på Internet. *Criminal Justice and Public Order Act* från 1994 utvidgade det straffrättsliga förbudet mot oanständiga och sedlighetssårande yttranden till att även omfatta material som är tillgängligt på datanätverk.

Särskilt om nya medier

Den brittiska regeringens tillvägagångssätt är att fastställa breda målsättningar och att överlämna åt den privata sektorn att utveckla och dri-

va flexibla lösningar, samtidigt som man förbehåller sig rätten att lagstifta om det skulle visa sig att den privata sektorn inte kan uppfylla de förväntningar som ställs på den i ett visst avseende. Tillvägagångssättet betecknas *co-legislation*.

Från näringslivets sida har det vidtagits särskilda åtgärder för att komma tillrätta med olagligt material på Internet. *The Internet Watch Foundation*, IWF, som bildades av brittiska Internetleverantörer (*UK Internet Service Providers*, ISPs), har en särskild het linje på vilken man kan anmäla material som kan tänkas vara olagligt, t.ex. barnpornografi. IWF vidarebefordrar uppgifterna till polisen, i de fall materialet har sitt ursprung i landet, eller till den nationella kriminella underrettelsetjänsten, *National Criminal Intelligence Service*, om materialet härrör från utlandet, så att de brottsbekämpande myndigheterna kan besluta om de skall agera eller inte. IWF rapporterar även till den nätleverantör (ISP) på vars server materialet finns så att denne kan ta bort det olagliga materialet från sina system. Om leverantören underlåter att ta bort material som han fått kännedom om på detta sätt kan han riskera att bli åtalad för medhjälp till brott. IWF kan endast agera på de områden där materialet i fråga faller under åtal i Storbritannien och Nordirland. IWF samarbetar emellertid även med andra internationella organisationer som har liknande heta linjer.

För sådant stötande material som i och för sig inte är olagligt arbetar IWF med att ta fram verktyg åt näringsliv och konsumenter som skall göra det möjligt att skydda användaren från stötande material eller att skydda barn från olämpligt material. IWF är också aktivt på den internationella arenan när det gäller tillskapande av innehållsbedömningar och filter avseende innehåll på Internet som kan vara skadligt eller stötande för dem som använder nätet.

Inom näringslivet arbetar man med att försöka lösa en del av de problem som icke begärd direktreklam på nätet, s.k. spam eller skräppost, innebär för mottagaren. Regeringen hoppas även kunna samarbeta med näringslivet i denna fråga i samband med implementeringen av EU:s direktiv om distansförsäljning, som också kräver att medlemsstaterna tillhandahåller möjligheter för konsumenterna att registrera att de inte önskar erhålla direktreklam via e-post.

Den brittiska regeringen publicerade vid årsskiftet 2000/2001 vitboken *Communications White Paper – A New Future for Communications*. Målsättningen enligt denna är att främja utnyttjandet av de nya medierna samtidigt som det är angeläget att vidta åtgärder för att skydda konsumenterna. Vitboken tar upp frågeställningar avseende bl.a. ekonomisk reglering av kommunikationssektorn, inklusive äganderätt av såväl traditionella som nya medier, konsumentbehov, reglering av innehåll m.m. Den avses följas upp med ett lagförslag så snart tiden

medger det. I vitboken föreslås bl.a. en samlad reglering avseende all elektronisk kommunikation som skall ersätta de nu gällande lagarna på telekommunikations-, radio- och televisionsområdet (*Telecommunications Act* från 1984 och *Broadcasting Acts* från 1990 och 1996). Det framförs ett förslag om bildandet av ett särskilt fristående organ, *Office of Communications* (OFCOM), som skall ersätta de nuvarande övervakningsorganen och ansvara för regleringen av samtliga nätverk och tjänster inom området elektronisk kommunikation, såväl i fråga om innehåll som i fråga om sändningstillstånd och liknande. OFCOM skall bl.a. arbeta fram riktlinjer på området och samarbeta med aktörerna i syfte att främja självreglering framför lagreglering. Organet skall även ha till uppgift att främja en balans mellan mångfald i yttrandefriheten och allmänhetens rätt till skydd mot olika företeelser, t.ex. i fråga om innehållet på Internet. Det senare skall ske genom information om exempelvis för allmänheten tillgängliga filter, lösenord och klassificeringssystem. OFCOM skall även fungera som ett övervakningsorgan och skall i denna sin egenskap bekämpa olagligt material på nätet genom att samarbeta med såväl leverantörerna som IWF, polisen och olika myndigheter både på ett nationellt och internationellt plan.

Innehållet i videofilmer, DVD och dataspel regleras i *Video Recordings Act* från 1984. Klassificeringen av dessa medier sköts av *the British Board of Film Classification* (BBFC) som även klassar biofilmer. Trots att den nya tekniken förväntas medföra att skillnaderna mellan videofilmer och elektronisk kommunikation blir ännu mindre anses det, åtminstone inom överskådlig framtid, nödvändigt med olika kontrollsystem på dessa områden. I vitboken förutsätts emellertid att OFCOM och BBFC, om BBFC inte läggs ned och dess uppgifter tas över av OFCOM, samarbetar med varandra.

4.1.5 Frankrike

Allmänt

Yttrandefriheten i Frankrike regleras huvudsakligen genom lagen om pressfrihet från 1881 och lagen om kommunikationsfrihet från 1986. Den senare nämner inte uttryckligen Internet och andra nya medier men kan tillämpas på all audio-visuell kommunikation oberoende av med vilken utrustning budskapet förmedlas (se närmare SOU 1997:49 s. 148).

Särskilt om nya medier

Fram till år 2000 genomfördes inte några lagändringar som direkt berörde yttrandefriheten i nya medier. Det har emellertid pågått en diskussion om en reglering av det juridiska vakuum som råder på Internetområdet. Således förbereds för närvarande ett omfattande lagstiftningspaket – lagen om informationssamhället – liksom ett förslag om samreglering av Internet.

Redan år 1996 försökte regeringen inom ramen för en telekommunikationslag (*la loi de réglementation des télécommunications*) inrätta en kommitté som skulle utöva viss tillsyn över Internetområdet. *Conseil constitutionnel* motsatte sig emellertid detta eftersom det ansågs kunna innebära att ett administrativt organ fick sanktionsrättigheter, något som strider mot den franska konstitutionen. Regeringen försökte i stället förmå Internetaktörerna att själva få till stånd en reglering på området. Detta initiativ rann emellertid ut i sanden p.g.a. dels kritik mot idén som sådan, dels bristande intresse från de privata aktörernas sida. Under år 1997 försökte regeringen återigen att få till stånd en självreglering genom att utarbeta en uppförandekod. Även detta försök misslyckades p.g.a. bristande intresse. Samma år inledde regeringen i stället ett ambitiöst handlingsprogram för informationssamhället (PAGSI).

År 1998 slog *Conseil d'État* i en utredning om de juridiska aspekterna av Internet fast att detta område inte var undantaget från den nationella lagstiftningen. I utredningen understryks också vikten av att aktörerna själva reglerade Internet. Man antydde även möjligheten att staten och den privata Internetsektorn gemensamt försökte få till stånd en samreglering på området.

Under år 1999 kom en dom mot ett Internetföretag som gav impulser till en lagreglering avseende Internetrelaterade ansvarsfrågor. På en av företagets webbsidor hade en icke identifierad person lagt ut nakenbilder på en känd person. Eftersom företaget inte kunde identifiera vem som skapat hemsidan dömdes företaget till ansvar för de kränkande bilderna. Företaget tvingades sedermera lägga ned sin verksamhet. Detta föranledde en parlamentsledamot att föreslå tillägg till den reform avseende lagen om kommunikationsfrihet som hade inletts på grund av en omstrukturering av den franska televisionen (regler om TV-reklam, digital-TV m.m.). Förslaget innehöll regler för innehållet på en server och krav på att skaparen av en webbsida skall kunna identifieras. Detta initiativ har lett till att Nationalförsamlingen i juni 2000 antog vissa ändringar i lagen om kommunikationsfrihet, som rör Internet mer direkt. I lagen infördes ett nytt kapitel avseende ickeprivat kommunikation på nätet. I detta stadgas numera att innehavaren av en

server inte är ansvarig för innehållet på en webbsida, såvida inte en myndighet meddelat denne att det finns olaglig material på sidan och denne underlåtit att skyndsamt ta bort materialet. Vidare måste ägaren av en server registrera sådana uppgifter som gör det möjligt att identifiera dem som skapar webbsidor eller på annat sätt bidrar med innehåll på servern. De som "chattar" på nätet eller andra tillfälliga besökare som bidrar med innehåll på servern behöver dock inte identifiera sig. Lagen stadgar också att allmänheten skall kunna identifiera dem som skapar professionella webbsidor såvitt avser namn (för fysiska personer även förnamnet) och adress. En skapare av en privat hemsida kan emellertid förbli anonym för allmänheten, under förutsättning att serverägaren har fått dennes identitetsuppgifter. En annan ändring som också skedde var ett slopande av det tidigare gällande kravet på anmälan till myndighet av webbplatser. Lagändringarna promulgerades av presidenten den 1 augusti 2000.

Hösten 1999 presenterade regeringen riktlinjer för anpassningen av det juridiska ramverket till informationssamhället. Lagpaketet innebär framförallt en anpassning av redan existerande lagar till nya medier och då i synnerhet Internet. Huvudsyftena med lagförslaget, lagen om informationssamhället, är följande.

- Att garantera kommunikationsfrihet på Internet genom att klargöra de rättigheter och skyldigheter som föreligger, bl.a. genom att reda ut ansvarsfrågorna mellan innehållsleverantörer och mellanhänder. Detta har redan inletts genom de nu antagna tilläggen till lagen om kommunikationsfrihet.
- Att främja bredast möjliga tillgång till informationssamhällets nätverk, bl.a. genom lättare tillgång till Internet, utveckling av snabbare Internetanslutningar och utveckling av digital- och satellit-TV.
- Att garantera säkerheten och lojaliteten för transaktioner över Internet, bl.a. genom konsumentskydd, ökad öppenhet (s.k. transparens), identifiering, regler för reklam på nätet, erkännande av elektroniska signaturer, full frihet att kryptera meddelanden och bekämpning av IT-relaterad brottslighet.

Riktlinjerna var föremål för offentligt samråd under hösten samma år vilket ledde till följande slutsatser: Internet står inte utanför den nationella lagstiftningen. Det är viktigt att harmonisera de nationella lagarna och då framför allt till EU:s regelverk på området. Statlig reglering måste kompletteras med Internetaktörernas självdisciplin. Det krävs någon form av samreglering på området. Förslaget till en lag om informationssamhället var ursprungligen tänkt att lämnas till parlamentet

under våren 2000. Parlamentet informerades emellertid i mars att det skulle komma att dröja.

I november 1999 fick parlamentsledamoten Christian Paul i uppdrag att utreda hur en samreglering skulle kunna utformas. Hans rapport publicerades den 29 juni 2000. I mitten av februari samma år presenterade utredaren några reflexioner på vägen, *Quelques réflexions d'étape*, om varför en samreglering borde ske, vilka olika scenarier för en sådan reglering som fanns och om utredningens uppläggning och syfte. Utredaren konstaterade också att det i debatten fanns inslag av spänningar mellan yttrandefrihet och ekonomisk makt, mellan Internets globala dimension och möjligheten till en demokratisk operativ nationell diskussion samt mellan beskyddarstaten och osäkerheten om statens normativa förmåga och roll. I rapporten föreslog sedan Paul att det inrättas ett särskilt organ, *le Forum des Droits sur l'Internet*, i vilket såväl statliga myndigheter som representanter för Internetföretagen och användarna av Internet deltar. Organet skall fungera som en plattform för permanent utbyte av information om utveckling och behov samt samråd mellan nätets olika aktörer och intressenter. Det skall inte vara ett offentlig organ med myndighetsutövande uppgifter. Däremot är det meningen att det skall fungera som ett rådgivande organ och kunna utfärda rekommendationer. I rapporten framhålls att detta sätt att arbeta inte är något nytt, men att inrättandet av ett särskilt organ kommer att innebära mer regelbundna möten mellan de olika intressenterna och göra det möjligt att på ett tidigare stadium identifiera problem och att gemensamt arbeta fram lösningar på sådana.

Den 20 november 2000 meddelade en fransk domare ett beslut som innebar att den stora Internetaktören Yahoo beordrades att ta bort nazistiskt material från sina servrar så att franska Internetanvändare inte skulle kunna komma åt att se sådant material. Yahoo har överklagat beslutet till en amerikansk appellationsdomstol i fråga om det franska beslutet är förenligt med amerikansk lag, men tog samtidigt bort sådant material som åsyftades i beslutet.

4.1.6 Nederländerna

Särskilt om nya medier

Det har inte skett några ändringar i grundlagen sedan år 1996. Inte heller föreligger det för närvarande särskild lagstiftning som reglerar yttrandefriheten i nya medier. Regeringen tillsatte emellertid år 1999 en oberoende kommission, kommissionen om fundamentala friheter i den digitala tidsåldern, för att utreda dessa frågor. Kommissionen läm-

nade under år 2000 ett betänkande om grundlagen i förhållande till nya medier.

På grundval av betänkandet, *Grondrechten in het digitale tijdperk*, lämnade den nederländska regeringen i mitten av oktober 2000 en proposition, Fundamentala friheter i den digitala tidsåldern, till parlamentet. Propositionen innehåller förslag på en ändring av grundlagen avseende yttrandefriheten, inklusive rätten att publicera, sprida och ta emot idéer och information, rätten till respekt för privatlivet och rätten till privat kommunikation. Grundlagsförslaget är, till skillnad från den nuvarande regeln i grundlagen, medieneutral, vilket innebär att grundlagens skydd av yttrandefriheten föreslås omfatta såväl yttranden spridda via t.ex. Internet eller cd-rom som yttranden spridda i bokform eller genom pressen. Det föreslagna stadgandet omfattar hela processen från den som avger yttrandet till den som tar emot detta, dvs. såväl publiceringen av yttrandet och eventuell samtidig eller senare spridning av detta som mottagandet av idén eller informationen i fråga.

Stadgandet har följande lydelse i fri översättning.

- 1 Alla skall ha rätt att fritt yttra sig, inklusive friheten att publicera, sprida eller ta emot idéer eller annan information.
- 2 Denna rättighet får begränsas endast genom av parlamentet beslutad lag. En begränsning av friheten att publicera får inte ha formen av förhandstillstånd. En begränsning av friheten att sprida eller ta emot får också ske till följd av lag i den allmänna ordningens intresse, under förutsättning att begränsningen inte avser innehållet i idéerna eller annan information.
- 3 Om begränsningen avser kommersiell reklam eller produktinformation får denna rättighet också begränsas till följd av lag för att skydda hälsa eller säkerhet.
- 4 Det ankommer på myndigheterna att befrämja skapandet av tillräcklig mångfald i informationsflödet. Regler avseende sändningar får meddelas i lag i mångfaldens intresse. Förhandsgranskning av innehållet i ett program som sänds till allmänheten får inte äga rum.

Termen ”publicera” används i lagförslagets text i strikt mening, dvs. publicering av en bok eller en tidning. Yttranden som framförs till allmänheten omfattas av begreppet spridning. I många fall kommer emellertid publicerings- och spridningsbegreppen att innebära samma sak, t.ex. i fråga om framförande av ett tal eller en teaterpjäs eller genom att skicka något via nätet.

Rätten till yttrandefrihet så som den framgår av förslaget kan i princip endast begränsas genom ett parlamentsbeslut. Detta innefattar såväl publicering och spridning som mottagande av idéer och information.

Myndigheterna kan således inte i preventivt syfte införa restriktioner i fråga om rätten till publicering av yttranden. Varken förhandscensur eller någon form av tillståndssystem är tillåtet. Förbudet mot förhandstillstånd omfattar både publicering och spridning eller mottagande av idéer och information och avser all slags information, inklusive reklam och produktinformation. För närvarande omfattas inte reklam av grundlagsskyddet. Den nuvarande artikel 7 i grundlagen förbjuder alla typer av förhandstillstånd i fråga om publicering via pressen. Den nya lydelsen av artikeln avser att utöka detta skydd även till alla andra typer av medier.

En viss möjlighet att genom lagstiftning införa ett system med förhandstillstånd föreslås emellertid beträffande spridning och mottagande av idéer och information under förutsättningar att en sådan begränsning sker i den allmänna ordningens intresse och inte innebär en prövning av yttrandets innehåll. Som exempel på fall när så kan bli aktuellt anges i kommentaren till det nya grundlagsförslaget följande. En kommun kan ges rätt att införa ett tillståndssystem avseende bilar med högtalare som kör genom staden eller i fråga om möjligheten att sjunga på allmän plats eller var man får sätta upp podier i samband med valkampanjer. I dessa fall kan – i den allmänna ordningens intresse eller på grund av trafiksäkerhetsaspekter – särskilda föreskrifter få utfärdas avseende tid och plats. Även reklamaffischer eller andra affischer kan bli föremål för ett tillståndssystem för att förhindra att naturen eller stadsbilden förstörs. Sådana tillståndsregler är tillåtna så länge som de inte innebär innehållsmässiga begränsningar.

Det nya grundlagsförslaget innehåller också möjligheter att i den allmänna säkerhetens intresse eller på grund av hälsoaspekter införa begränsningar avseende innehållet i reklam eller produktinformation.

I lagförslagens punkt 4 föreslås ett skydd för mångfalden. Regeln kan ses som en uppmaning till myndigheterna att vidta särskilda åtgärder för att uppmuntra mångfald på yttrandefrihetens område. I mångfaldens intresse tillåts t.ex. licenssystem avseende TV, radio och andra medier.

Det föreslagna yttrandefrihetsskyddet i grundlagen är begränsat jämfört med skyddet för yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen, eftersom förslaget inte omfattar åsikter. Något skydd för åsiktsfriheten finns inte heller i den nuvarande grundlagen. Beteckningen idéer och information är emellertid hämtad från Europakonventionen och avses ha samma innebörd i grundlagsförslaget som i konventionen. I den svenska översättningen av konventionen är motsvarande uttryck f.ö. tankar och uppgifter. Skyddet enligt grundlagsförslaget är emellertid samtidigt mer omfattande än artikel 10 i konventionen eftersom grundlagen förutsätter att eventuella begränsningar i yttrande-

friheten måste ske i form av ett beslut om lag i parlamentet, medan artikel 10 enbart hänvisar till författningar i allmänhet. Det anses också att den föreslagna ändringen i grundlagen kommer att ge ett större skydd än konventionen eftersom stadgandet förbjuder all typ av förhandscensur i fråga om ett yttrandes innehåll. Samtidigt medges att skyddet även i vissa delar är sämre än det som finns i konventionen, eftersom konventionen inte innehåller några exempel på när yttrandefriheten kan begränsas på grund av något allmänt intresse.

4.1.7 Tyskland

Allmänt

Yttrandefriheten i nya medier omfattas liksom tidigare av grundlagsskyddet. För yttrandefrihetens del är det ovidkommande om yttrandet sker på traditionella vägar eller genom ianspråkstagande av ny teknik.

Särskilt om nya medier

För att befordra utvecklingen och utnyttjandet av nya medier skapade förbundsstaten och delstaterna år 1997 närmare regler för s.k. multimediatjänster. De till allmänheten riktade redaktionellt bearbetade tjänsterna är föremål för reglering i särskilda fördrag (*Mediendienste-Staatsvertrags*) ingångna mellan delstaterna. När det gäller tjänster för enskild kommunikation, t.ex. telefonitjänster, sker regleringen på federal nivå genom lagen *Informations- und Kommunikationsdienstegesetz*. Enligt den lagen är media- och telefonitjänster inte föremål för anmälnings- eller besiktningstvång i vidare mån än vad som följer av allmän lag. Därutöver inskränker straff-, civil- och förvaltningsrättsliga regler ansvaret för den som tillhandahåller media- och telefonitjänster. I fråga om s.k. rättsvidrigt (stötande) innehåll i ett yttrande är nämligen upphovsmannen ensam ansvarig. Den som tillhandahåller en server på vilken främmande stötande material har lagrats är endast ansvarig i begränsad omfattning. Nätleverantörer, som uteslutande tillhandahåller möjligheten att få tillträde till nätet, har inget ansvar alls. Det finns emellertid en skyldighet att, om man får kännedom om sådant material, spärta det om så krävs och om det är tekniskt möjligt att göra det.

Några särskilda bestämmelser för att inskränka yttrandefriheten och åsiktsfriheten på Internet planeras inte.

4.1.8 Kanada

Det har inte skett några ändringar i den kanadensiska yttrandefrihetslagstiftningen sedan frågan ställdes senast. I april 2000 antogs emellertid en lag om skydd för personuppgifter och elektroniska dokument, som träder i kraft den 1 januari 2001.

4.1.9 USA

Särskilt om nya medier

I *Reno v. American Civil Liberties Union* har den amerikanska Högsta domstolen i juni 1997 prövat frågan om *Communications Decency Act* (se SOU 1997:49 s. 154) strider mot första tillägget till konstitutionen. Domstolen fastställde därvid underrättens dom, dvs. att delar av lagen var grundlagsstridig. Domstolen godtog i och för sig regeringens rätt att skydda barn från skadligt material på nätet, men påpekade att i detta fall var lagens ordalydelse så vag och lagen så vittgående att den otvivelaktigt kunde tysta personer vars yttranden hade rätt till grundlagskydd. Exempelvis kunde ett meddelande om användning om preventivmedel via e-post från en förälder till sitt sjuttonåriga barn som går på universitetet, beroende på hur lagens ordalydelse tolkades på mottagarens ort, komma att anses som en straffbar kommunikation med en minderårig. Likaledes kunde den som publicerade ”vanliga obscena ord” på nätet straffas med fängelse. Vidare innebar lagen med tanke på Internets stora spridning över världen att om den som tillhandahöll en tjänst misstänkte att en minderårig fick tillgång till innehållet var denne tvungen att stänga ned webbplatsen för att undgå straffansvar. Detta innebar, enligt domstolen, en oacceptabel begränsning av yttrandefriheten. De faktorer som gör det möjligt att begränsa yttrandefriheten i vissa avseenden i fråga om radio och TV (jfr SOU 1997:49 s. 153) föreligger således inte i fråga om Internet. Internet anses inte lika inkräktande till sin natur som dessa medier, eftersom meddelanden inte ofrivilligt dyker upp på en persons dataskärm utan kräver visst aktivt handlande från mottagarens sida.

Sedan Högsta domstolen olagligförklarat delar av *Communications Decency Act* har kongressen ånyo lagstiftat i frågan denna gång genom *the Child Online Protection Act* från 1998. Lagen, som trädde i kraft år 1999, innehöll ett förbud mot att i affärssyfte sprida material på nätet om materialet är att betrakta som skadligt för minderåriga. Motståndare till lagen menade att detta förbud hotade yttrandefriheten i form av sexuell rådgivning på nätet, diskussionsgrupper inom området gyne-

kologi och hemsidor för bl.a. en bokhandel, ett konstgalleri och en homosexuell nyhetssida. Även denna lagstiftning har varit föremål för domstolsprövning. Den 22 juni 2000 beslutade en federal appellationsdomstol i målet ACLU mot Reno II att också den nya lagen stred mot yttrandefrihetsskyddet i konstitutionen. Under hösten år 2001 förväntas Högsta domstolen pröva frågan om konstitutionen skyddar virtuell barnpornografi som inte består av bilder på verkliga barn, dvs. datorgenererad pornografi, eller om yttrandefriheten kan begränsas på detta område på grund av statens intressen att skydda barns välfärd. Den lag som är aktuell i detta fall är *the Child Pornography Protection Act*. Olika federala appellationsdomstolar har beträffande denna lagstiftning kommit fram till olika slutsatser i frågan om lagen är grundlagsstridig eller inte. Sammanfattningsvis kan sägas att försöken att genom lagstiftning begränsa yttrandefriheten på nätet huvudsakligen synes gälla pornografiskt material.

4.1.10 Australien

Särskilt om nya medier

Den snabba tillväxten av användningen av och utbudet på Internet har lett till en intensiv debatt i Australien om innehållet på Internet och då främst i fråga om pornografi och annat för barn olämpligt material. Ett antal utredningar och forskningsprojekt ledde fram till att regeringen år 1997 övervägde fyra olika alternativ för en reglering av området.

- Ett individuellt tillståndssystem för Internetleverantörer med givna förhandsregler.
- Självreglering inom branschen inom ramen för en övergripande lagstiftning.
- Självreglering inom branschen utan lagstiftad övervakning
- Att lämna området utan åtgärd till marknaden i förening med redan existerande lagstiftning.

Bland övervägandena fanns även frågor om att med tekniska medel reglera det innehåll som tillhandahålls av utländska Internetleverantörer eller innehållet på utländska webbsidor som tillhandahålls av australiska leverantörer. Regeringen valde slutligen alternativet med självreglering inom ramen för en övergripande lagreglering. Detta ledde till ett tillägg till den federala *Broadcasting and Services Act* från 1992, *Broadcasting Services Amendment (Online Services) Act* (1999), som trädde i kraft den 1 januari 2000. Denna lagstiftning avser att reglera innehållet i Internettjänster i Australien. En ledande princip har

därvid varit att det som är olagligt utanför Internet också skall vara olagligt på Internet. Lagen är inte tillämplig på lokala nätverk, Internettelefoni, chatrum eller vanlig e-post i den mån sådan inte läggs ut på nyhetsgruppers (s.k. *newsgroups*) hemsidor. Lagen består i korthet av tre olika delar, nämligen uppföranderegler för branschen, en klagomålsmekanism och konsumentrådgivning.

I regelverket spelar frivilligt överenskomna branschregler en central roll. Reglerna utarbetades av branschorganisationen *Internet Industry Association* (IIA) tillsammans med *Australian Broadcasting Authority* (ABA) och med bidrag från allmänhetens sida. De tre uppförandekoder som arbetet utmynnade i registrerades hos ABA i december 1999. Reglerna riktar i första hand in sig på pornografiskt material och material som innehåller våld. Även grovt rasistiskt material kan falla in under det förbjudna området.

Invånarna i Australien kan genom den nya lagstiftningen klaga till ABA om de träffar på stötande material på Internet. ABA undersöker i så fall om materialet i fråga strider mot vad som föreskrivs i branschreglerna. Om ett brott mot reglerna kan konstateras försöker ABA förmå företaget eller leverantören i fråga att avlägsna det aktuella materialet. Det är straffbart att inte följa ABA:s anvisningar och den högsta straffsatsen är böter om 27 500 AUD per dag för juridiska personer respektive 5 500 AUD för enskilda personer.

Genom lagstiftningen har det också byggts upp ett fristående konsumentupplysningsorgan, *NetAlert*, som har till uppgift att upplysa allmänheten om gällande lagstiftning och om de åtgärder som man själv kan vidta för att styra det innehåll som kan laddas ner till den egna datorn.

Sedan år 2000 är således ABA inte bara ansvarig för etermedia utan även innehållet på Internet. Till myndighetens uppgifter hör bl.a. att dela ut sändningsfrekvenser, uppbära avgifter för sändarlicenser, utforska allmänhetens inställning till olika programfrågor, utveckla riktlinjer för programinnehåll, medverka vid utarbetandet av frivilliga branschregler samt att behandla klagomål från allmänhetens sida i fråga om programinnehåll och innehållet på Internet. Myndigheten övervakar även efterlevnaden av riktlinjer och branschregler.

Redovisningen ovan avser åtgärder på federal nivå. Det återstår ännu att komplettera lagstiftningen med lagar på delstatsnivå.

4.2 Regler och projekt inom EU och Europarådet

I detta avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för regler och projekt inom EU och Europarådet angående företeelser som berör Mediegrundlagsutredningens uppdrag, t.ex. television och datorkommunikation.

4.2.1 EU

Europeiska unionens råds direktiv 89/552/EEG av den tredje oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television ("TV-direktivet" eller "direktivet om TV utan gränser") är det viktigaste dokumentet när det gäller frågor om programinnehåll och sändningsverksamhet. Direktivet införlivades med svensk rätt genom lagen 1992:1356 om satellitsändningar av televisionsprogram till allmänheten. Den 1 december 1996 ersattes bl.a. denna lag av regler i radio- och TV-lagen som då trädde i kraft. TV-direktivet har setts över av kommissionen och den 30 juni 1997 antog Europaparlamentet och rådet ett nytt direktiv (97/36/EG) om ändring av TV-direktivet. Ändringarna införlivades med svensk rätt genom ändringar i radio- och TV-lagen (SFS 1998:1713, prop. 1997/98:184, bet. 1998/99:KU13, rskr. 1998/99:100).

TV-direktivet reglerar TV-sändningar avsedda för mottagning av allmänheten oavsett med vilken teknik sändningen sker. Även kodade sändningar som betal-TV-kanaler omfattas av direktivet. Däremot omfattas inte tjänster som innehåller meddelanden som efterfrågas individuellt som telefax, databaser eller liknande tjänster. Direktivet innehåller minimiregler för TV-sändningar inom EU och syftar till att möjliggöra fri rörlighet för TV-sändningar. Enligt direktivet skall det land som har jurisdiktion över programbolaget se till att sändningarna är förenliga med direktivets bestämmelser (den s.k. sändarlandsprincipen). Andra medlemsstater skall tillåta fri mottagning och får inte begränsa återutsändning av en TV-sändning från en annan medlemsstat av skäl som omfattas av direktivet. Undantagsvis tillåts att ett medlemsland tillfälligt inställer återutsändning av TV-sändningar. När det gäller sändningarnas innehåll finns i direktivet bl.a. minimiregler om att en viss andel av sändningstiden skall reserveras för europeiska produktioner för att främja distribution och produktion av sådana program, regler om TV-reklam och sponsring samt regler om att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att säkerställa att TV-sändningar inte inkluderar program som kan skada utvecklingen hos minderåriga. Direktivet innehåller också regler om rätt till beriktigande samt bestämmelser om rapportering och uppföljning.

De ändringar som gjorts genom direktiv 97/36/EG ändrar inte den grundläggande inriktningen av TV-direktivet. Det nya direktivet innehåller emellertid vissa tillägg och förtydliganden. Sättet att bestämma ansvarigt land regleras utförligt. Reglerna om europeiska programkvoter behålls i princip oförändrade. En ny bestämmelse införs för att säkerställa att TV-sändningar av viktiga evenemang även i fortsättningen blir tillgängliga för en stor publik. Det nya direktivet innehåller också regler om köp-TV, dvs. sändning av direkta erbjudanden till allmänheten med avseende på att mot betalning tillhandahålla varor eller tjänster, inklusive fast egendom, eller rättigheter och förpliktelser. Den tillåtna omfattningen av TV-reklam och köp-TV har fått en uttömmande reglering i direktivet. Direktivet gäller även, med undantag för vissa bestämmelser, för specialkanaler för köp-TV och egenreklam. Läkemedelsföretag får möjlighet att på vissa villkor fungera som sponsorer av TV-program. Reglerna om skydd för minderåriga har förtydligats. En kontaktkommitté har också inrättats för att följa tillämpningen av direktivet och tjäna som forum för diskussioner mellan kommissionen och medlemsstaterna. Kommittén består av företrädare för de berörda myndigheterna i medlemsstaterna och har en företrädare för kommissionen som ordförande. TV-direktivet skall ses över under år 2002.

Sammanfattningsvis kan om TV-direktivet konstateras att det inte skett något som påverkar Mediegrundlagsutredningens arbete.

Inom EU finns även regler om tekniska frågor rörande television. Under år 1995 antog t.ex. rådet direktiv 95/47/EG om tillämpning av standarder för sändning av televisionssignaler. Direktivet innehåller artiklar av betydelse för digital TV-teknik. I direktivet sägs bl.a. att medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att främja en snabbare utveckling av avancerade televisionstjänster inbegripet televisionstjänster för bredbandsformat, högupplösningstelevisionstjänster och televisionstjänster som använder digitala sändningssystem. Direktivet har inte ändrats men inom ramen för 1999 års kommunikationsöversyn (se nedan) har tagits fram ett förslag till ett direktiv om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande utrustning, KOM (2000) 384, som avses ersätta bl.a. 1995 års direktiv.

När det gäller kommunikation med hjälp av datorer är det främst Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ("dataskyddsdirektivet") som är av intresse. Direktivet, som syftar till att skapa en hög nivå på skyddet för rätten till privatlivet, har införlivats med svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204). Direktivet gäller både för automatisk och manuell behandling av personuppgifter och med behandling av personuppgifter avses i princip varje åtgärd beträffande sådana uppgifter, t.ex. insamling, lagring, bear-

betning, ändring, användning, spridning och annat tillhandahållande. När det gäller manuell behandling omfattar direktivet endast register som är strukturerade efter bestämda kriterier.

Direktivet innehåller bl.a. regler om när personuppgifter får behandlas, regler om rättslig prövning, ansvar och sanktioner och regler om överföring av personuppgifter till tredje land. Reglerna innebär bl.a. att bearbetning av personuppgifter i ett manuellt eller ADB-stött register som används för produktion av en framställning som faller under TF eller YGL omfattas av direktivet. Direktivet är därför av central betydelse för Mediegrundlagsutredningens uppdrag och det behandlas särskilt i kapitel 7. Som närmare utvecklas där strider vissa av direktivets bestämmelser sedda för sig mot TF och YGL. Den möjlighet till undantag i yttrandefrihetens intresse som ges i artikel 9 i direktivet är emellertid enligt kommitténs mening vidare än vad ordalagen där synes ge vid handen och den utvidgning av YGL:s tillämpningsområde som kommittén föreslår får anses omfattas av denna möjlighet till undantag.

Riksdagen har med anledning av ett betänkande från Konstitutionsutskottet (bet. 1998/99:KU15) gett regeringen till känna att den med kraft bör verka inom EU för att en revidering sker av dataskyddsdirektivet. Sverige har med anledning av detta tagit initiativ till en seminarierie där företrädare för medlemsstaterna får möjlighet att presentera sin lagstiftning och diskutera de tillämpningsproblem som uppstått i de olika länderna. Vid seminarierna är även en företrädare för EU-kommissionen närvarande. Senast hösten 2001 skall kommissionen avge en rapport om genomförandet av direktivet eventuellt försedd med lämpliga ändringsförslag. Rapporten skall offentliggöras och eventuella ändringsförslag kommer att diskuteras i EG:s ministerråds arbetsgrupp för dataskydd (jfr avsnitt 2.3.2).

När det gäller kommunikation med hjälp av datorer kan även följande beslut och direktiv nämnas.

Beslut 276/1999/EG om en handlingsplan för säkrare användning av Internet¹ har som mål att främja en säkrare användning av Internet och att på europeisk nivå verka för en gynnsam utveckling av Internetbranschen. Enligt handlingsplanen skall åtgärder vidtas för att främja självreglering inom branschen och system för innehållsövervakning, för att verka för att branschen tillhandahåller filtreringsverktyg och klassificeringssystem som ger föräldrar och lärare möjlighet att välja lämpligt innehåll för barn, för att öka medvetenheten om branschens tjänster bland användarna, för att införa stödinsatser såsom bedömning av rättsliga konsekvenser, för att

¹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 276/1999/EG av den 25 januari 1999 om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet genom att bekämpa olagligt och skadligt innehåll på globala nät, EGT nr L 33, 6.2.1999, s.1.

främja det internationella samarbetet på området och för att på annat sätt främja en säkrare användning av Internet. Handlingsplanen skall genomföras under en period av fyra år, från och med den 1 januari 1999 till och med den 31 december 2002. Den torde inte ha någon påverkan på Mediegrundlagsutredningens arbete.

Den 11 mars 1996 antog Europaparlamentet och rådet också ett direktiv om rättsligt skydd för databaser, 96/9/EG. Direktivet syftar till att skapa ett harmoniserat rättsligt skydd för databaser inom gemenskapen. Direktivet gäller för alla sorters sammanställningar, oavsett teknik, och tar alltså inte speciellt sikte på datortekniken. Det rör upphovsrättsliga frågor som inte inverkar på utredningsuppdraget.

Det finns även ett direktiv om elektronisk handel.² Direktivets syfte är att bidra till att den inre marknaden fungerar väl genom att säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna. I direktivet behandlas ett antal tämligen disparata rättsliga frågor som aktualiseras i samband med interaktiva tjänster på Internet, t.ex. etableringsfrihet, informationsskyldighet för tjänestetillhandahållaren, marknadsföring, avtal som ingås på elektronisk väg, ansvar för den som förmedlar brottslig eller skadevällande information samt tvistlösningsprinciper. Vidare kan nämnas att det finns ett direktiv om rättsligt skydd för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång.³ Inte heller dessa direktiv avser frågor som faller inom Mediegrundlagsutredningens direktiv.

Den europeiska kommissionen inledde hösten 1999 en översyn av den samlade gemenskapslagstiftningen på teleområdet, "1999 års kommunikationsöversyn" ("1999 review"). Det samlade regelverket består i dag av tjugo direktiv och beslut. Översynen gäller inte endast den renodlade telemarknaden utan inkluderar också alla former av elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster. Som ett resultat av översynen lade kommissionen den 12 juli 2000 fram förslag till fem nya direktiv, en förordning och ett beslut om gemenskapens policy avseende spektrumfrågor. De föreslagna rättsakterna skall ersätta de nuvarande direktiven på teleområdet. Det nya regelverket föreslås dock få ett vidare tillämpningsområde än det tidigare och skall omfatta inte bara telemarknaden utan hela den elektroniska kommunikationsmarknaden. Ramdirektivet eller förslaget till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, KOM (2000) 393, är avsett att utgöra en form av grunddirektiv som innehåller

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/84/EG av den 20 november 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång.

bestämmelser som är grundläggande för tillämpningen av övriga direktiv. Enligt detta direktivförslag skall det nya regelverket omfatta elektroniska kommunikationsnätverk, elektroniska kommunikationstjänster och tillhörande utrustning. Det skall dock inte omfatta det innehåll som överförs med hjälp av elektroniska kommunikationsnätverk eller -tjänster. De övriga direktiv som det lämnats förslag till är access- och samtrafikdirektiv, KOM (2000) 384 (se ovan), direktiv om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom sektorn för elektronisk kommunikation, KOM (2000) 385, auktorisationsdirektiv med regler om auktorisations- och tillståndssystem, KOM (2000) 386, och direktiv om samhällsomfattande tjänster, KOM (2000) 392. Det sistnämnda direktivförslaget innehåller inte endast bestämmelser om samhällsomfattande tjänster utan även mera allmänna bestämmelser om användares och konsumenters intressen och rättigheter samt regler om förhyrda förbindelser och åtagande om vidareändring ("must carry"). Kommissionen har föreslagit att direktiven skall träda i kraft den 31 december 2001.

En förordning om tillträde till accessnät har också utfärdats.⁴ Förordningen trädde i kraft den 2 januari 2001. Syftet med förordningen är att få till stånd en effektiv konkurrens i det lokala accessnätet. Det har ansetts angeläget att öka konkurrensen i det lokala accessnätet sedan undersökningar visat att detta nät är ett av de minst konkurrensutsatta områdena på den avreglerade telemarknaden. För att snabbt få till stånd en reglering som främjar konkurrensen har en förordning som direkt blir tillämplig i medlemsstaterna utfärdats i stället för ett direktiv som kräver implementering i medlemsstaternas lagstiftning. Förordningen är dock endast en temporär åtgärd. Det anges i direktivet att det nya regelverket för elektronisk kommunikation bör omfatta lämpliga bestämmelser för att ersätta förordningen. Syftet med förordningen är att främja tillträde till det accessnät av koppar, eller annan metall, som de f.d. monopolföretagen byggt upp under sin monopolställning. Med accessnät avses den fysiska förbindelsen i det lokala nätet som förbinder en abonnents lokaler med t.ex. en lokalstation i det allmänt tillgängliga fasta nätet. Förordningen ålägger operatörer för fast telefoni som bedömts ha ett betydande marknadsinflytande att ge tillträde till accessnätet och erbjuda samlokalisering. Skyldigheten att ge tillträde omfattar såväl tillträde med ensamrätt, dvs. en exklusiv rätt att använda hela frekvensspektrum i metalledningen, som gemensamt tillträde, dvs. tillträde som inte omfattar talfrekvenser. Frågan om förordningens förhållande till YGL behandlas i avsnitt 5.5.

Inom EU har också bedrivits arbete rörande frågor om skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten. Rådet har utfärdat en rekommendation

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät, EGT L 336/4, 30.12.2000.

dation om skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten som riktar sig till medlemsstaterna, berörda branscher och parter samt till kommissionen.⁵ Medlemsstaterna rekommenderas att främja utvecklingen av industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom att främja frivilligt inrättande av nationella system för att skydda minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna och genom att inrätta nationella system med självreglering, men även genom samarbete på gemenskapsnivå eller andra åtgärder. Medlemsstaterna rekommenderas vidare att stimulera programföretag inom medlemsstaterna att på frivillig grund bedriva forskning m.m. för att skydda minderåriga och informera tittarna. Rekommendationen handlar om annat än det som faller under TF eller YGL.

Inom EU pågår även arbete med utarbetande av ett direktiv om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället. En gemensam ståndpunkt antogs den 28 september 2000 (EGT C 344, 1.12.2000, s. 1). Den andra läsningen i parlamentet beräknas vara avslutad i början av år 2001. Direktivet avser det rättsliga skyddet för upphovsrätt och närstående rättigheter inom den inre marknaden, med särskild tonvikt på informationssamhället och syftar till att inom EU harmonisera reglerna beträffande upphovsrätt och närstående rättigheter. Direktivet innehåller bl.a. bestämmelser om rätten till mångfaldigande, rätten till överföring av verk till allmänheten och rätten att göra andra alster tillgängliga för allmänheten, spridningsrätt samt skydd av tekniska åtgärder och av information om rättighetsförvaltning. Eftersom direktivet inte fått slutlig form kan kommittén inte ta ställning till det.

Slutligen kan nämnas arbetet med en rättighetsstadga. I juni 1999 uppdrog Europeiska rådet i Köln åt ett särskilt beredningsorgan (det s.k. konventet) att inför Europeiska rådets möte i december 2000 utarbeta ett utkast till stadga om grundläggande rättigheter. Rådet uttalade bl.a. att det "tänker föreslå Europaparlamentet och kommissionen att gemensamt med rådet högtidligt utropa en stadga om grundläggande rättigheter i Europeiska unionen som bygger på detta utkast. Därefter skall det undersökas om och, i så fall, på vilket sätt stadgan skulle kunna tas in i fördragen." Vid toppmötet i Nice den 7-9 december 2000 proklamerades stadgan gemensamt av rådet, parlamentet och kommissionen. I ordförandeskapets slutsatser från mötet i Nice anges att Europeiska rådet välkomnar rådets, Europaparlamentets och kommissionens gemensamma proklamation av stadgan

⁵ Rådets rekommendation av den 24 september 1998 om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och den mänskliga värdigheten, 98/560/EG, EGT nr L 270, 7.10.1998, s.48.

om de grundläggande rättigheterna, att rådet önskar att stadgan skall få största möjliga spridning bland unionens medborgare och att frågan om stadgans tillämpningsområde kommer att behandlas i ett senare skede i enlighet med slutsatserna från Köln.

Stadgan innehåller 54 artiklar indelade i sju kapitel med rubrikerna värdighet, friheter, jämlikhet, solidaritet, medborgarnas rättigheter, rättsskipning och allmänna bestämmelser. I kapitel II om friheter finns bl.a. bestämmelser om skydd av personuppgifter (artikel 8) och om yttrandefrihet och informationsfrihet (artikel 11). Flertalet av artiklarna i stadgan grundar sig antingen på Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och dess tilläggsprotokoll eller på EG-fördraget. I fråga om sociala och ekonomiska rättigheter utgår artiklarna till stor del från den europeiska sociala stadgan.

Mediegrundlagsutredningen berör stadgan i kapitel 7.

4.2.2 Europarådet

Europarådets motsvarighet till EG:s TV-direktiv är European Convention on Transfrontier Television (TV-konventionen). Arbetet med de båda dokumenten bedrevs parallellt och de kom därför att få i stort samma innehåll, dvs. bestämmelser om TV-sändningar till allmänheten. Konventionen är dock på vissa punkter inte förenlig med direktivet. Sverige har främst av denna anledning ännu inte ratificerat konventionen. För att anpassa TV-konventionen till TV-direktivet har ett ändringsprotokoll till konventionen utarbetats inom Europarådet. Ändringsprotokollet har ännu inte trätt i kraft men detta beräknas ske under år 2001. Regeringen har tillsatt en utredning som skall göra en översyn av Radio- och TV-lagen. Utredaren skall enligt direktiven (dir. 2000:43) lägga fram förslag till de ändringar i lagstiftningen som krävs för att Sverige skall kunna ratificera konventionen.

Enkelt uttryckt är Europarådets konventioner juridiskt bindande medan dess rekommendationer och resolutioner endast är politiskt bindande för de medlemsstater som anslutit sig till respektive dokument.

En mängd rekommendationer och resolutioner om medier har under årens lopp behandlats av styrkommittén för massmediefrågor (The Steering Committee on the Mass Media, CDMM) för att därefter antas av ministerkommittén.

Under 1999 behandlade styrkommittén frågor om bl.a. journalisters rätt till skydd för sina källor, mångfald i medierna, reglering av upphovsrätt till äldre arkivmaterial i TV och radio samt rättsligt skydd för tjänster som baseras på eller består av villkorat tillträde m.m. En konvention om skydd av kulturarvet inom radio- och TV-sektorn har utarbetats och förväntas antas under 2001.

Under år 2000 behandlade styrkommittén frågor om bl.a. kulturell mångfald, upphovsrätt och medierapportering. Beslut förväntas under år 2001 i dessa frågor.

En konvention om rättsligt skydd för tjänster som baseras på eller består av villkorat tillträde antogs i oktober 2000. Konventionen motsvarar Europaparlamentets och rådets direktiv 98/84/EG av den 20 november 1998 om det rättsliga skyddet för tjänster som bygger på eller utgörs av villkorad tillgång. I december 2000 antogs även en rekommendation om oberoende myndigheter på medieområdet.

Ungefär vart tredje år anordnas ministerkonferens om massmediepolitik. Den senaste konferensen hölls i Krakow den 15-16 juni 2000. Vid konferensen antogs riktlinjer för styrkommitténs framtida verksamhet och genom en resolution antogs utkastet till den ovan nämnda konventionen om rättsligt skydd för tjänster som baseras på eller består av villkorat tillträde.

5 Behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten

Kommitténs förslag: Ett utvidgat grundlagsskydd skall bygga på nuvarande modell med ett speciellt, detaljerat grundlagsskydd för massmedier och alltså inte ges formen av ett mera allmänt skydd, t.ex. av den modell artikel 10 i Europakonventionen erbjuder. Databasregeln (1 kap. 9 § YGL) utvidgas till att även gälla direktsändning på begäran, print on demand och viss användning av push-teknik. Som massmedieföretag uppräknas samma aktörer som i nu gällande databasregel med tillägg av företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter, dvs. exempelvis bokförlag och tryckerier. När sådana svenska massmedieföretag som nämns i regeln driver sådan verksamhet som anges i regeln får de liksom hittills beträffande traditionella databaser automatiskt grundlagsskydd för verksamheten. För andra aktörer föreslås en möjlighet att genom utgivningsbevis få ett frivilligt grundlagsskydd för sådan verksamhet som anges i regeln.

I YGL föreslås ändringar som skall tillåta regler om skyldighet för nätinnehavare att upplåta utrymme i nät för annans teletjänster samt för att klargöra att det är tillåtet med regler om skyldighet för nätinnehavare att släppa in andra program än dem som nu omfattas av skyldigheten och med regler om skyldighet att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över programvalet.

Det bör inrättas en stående beredning som har till uppgift att följa utvecklingen och utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område.

5.1 Uppdraget m.m.

Mediegrundlagsutredningen skall analysera behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten. I direktiven anges att det tryckta ordet emellertid har en särställning i den fria opinionsbildningen och samhällsdebatten och att utgångspunkten där-

för är att den nuvarande uppdelningen på två grundlagar bör bestå och att TF även i fortsättningen bör vara den grundlag som ger skydd för yttranden i form av det tryckta ordet. Det anges vidare att införandet av termen tekniska upptagningar i YGL kan förväntas på ett tillfredsställande sätt möta den tekniska utvecklingen när det gäller upptagningar med sådana yttranden som YGL är avsedd att skydda och att det som nu behöver utredas således i första hand är YGL:s tillämplighet på ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. på informationsöverföring som sker på annat sätt än genom att fysiska databärare transporteras mellan avsändare och mottagare. Det anförs också i direktiven att det sagda inte hindrar att vissa justeringar kan behöva göras i såväl TF som YGL för att reglerna skall anpassas till utvecklingen på informationsteknikens område, exempelvis tillkomsten av s.k. print on demand. Regeringen anger som sin uppfattning att det inte minst när det gäller grundlagsskyddet är väsentligt att yttranden i olika medier inte omfattas av olika bestämmelser endast på den grunden att de formella avgränsningarna för bestämmelsernas tillämplighet är förlegade och i otakt med den tekniska utvecklingen.

Att utgångspunkten för uppdraget enligt direktiven skall vara att uppdelningen på två grundlagar skall bestå och att TF även i fortsättningen skall ge skydd för yttranden i form av det tryckta ordet innebär att det inte ingår i Mediegrundlagsutredningens uppdrag att överväga om det är möjligt att åstadkomma ett generellt skydd för yttrandefriheten som omfattar alla yttranden oavsett vilket medium de framförs i. I stället innebär uppdraget att utredningen skall analysera YGL:s tillämplighet på ny kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor och överväga förutsättningarna för och behovet av ett mer teknikberoende skydd för sådan kommunikation.

När det gäller tryckta skrifter och tekniska upptagningar innebär uppdraget sålunda en mera detaljbetonad översyn för eventuell justering av regelverket med hänsyn till teknikutvecklingen. Förstahandsuppgiften för utredningen avser kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Det är ofrånkomligt att utvecklingen på t.ex. Internet och inom telekommunikationerna därvid står i förgrunden.

Vad som närmare bestämt ligger i uttrycket "en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten" är inte helt klart. Så till vida skall ju grundlagsskyddet vara "teknikberoende" att trycktekniken m.m. och produktionen av tekniska upptagningar skall regleras för sig, medan Mediegrundlagsutredningen i första hand skall behandla kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Mer teknikberoende blir då grundlagsregleringen om fler användningssätt av denna kommunikationsmetod ges grundlagsskydd. Detta kan ske på två sätt. Det ena är att tekniken regleras i så allmän form att alla användningssätt faller in under skyddet. Den and-

ra metoden består i mera detaljerade regler som anger vilka olika användningssätt som skyddas.

Den förstnämnda lagstiftningsmetoden har fördelar genom att grundlagen automatiskt kommer att omfatta nya användningssätt av tekniken. Lagtexten kan utformas mera generellt utan detaljbetonade och tyngande beskrivningar av olika tekniker. Det finns också nackdelar med det sättet att lagstifta. Grundlagen kan få en abstrakt och svårbegriplig utformning. Exakt vad grundlagsskyddet omfattar kan bli oklart.

När Mediegrundlagsutredningen övervägt för och nackdelar med den angivna lagstiftningsmetoden har kommittén fäst stor vikt vid kravet på tydlighet i grundlagsregleringen. Det har lett till slutsatsen att en mera utförlig lagtext som bygger på förhållandevis klara begrepp är att föredra framför en mera generell och svårbegriplig lagtext. Synbart kan det framstå som om ett sådant val leder till en mindre teknikoberoende grundlagsreglering än den generella utformningen. I realiteten är emellertid det avgörande om grundlagsskyddet är sådant att nya teknikanvändningar fångas in utan att tekniska nyheter ofta leder till behov av grundlagsändringar. Med andra ord är det grundlagens sakliga innehåll som är viktigt snarare än dess mer eller mindre generella avfattning.

När det gäller närmare vilka behov av förändringar i YGL som teknikutvecklingen medfört sedan Mediekommitténs förslag behandlades och som kan förutses inom överblickbar framtid kan det konstateras att någon mera grundläggande scenförändring inte skett. Den utveckling som Mediekommittén förutsåg har i stort sett inträffat, och några dramatiska förändringar kan knappast ses framöver med någon större säkerhet. Vad som har skett är snarare att användningen av den nya tekniken har ökat påtagligt och skärpt behovet av ett grundlagsskydd för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor vilket omfattar de nya sätten att utnyttja tekniken.

Det som Mediegrundlagsutredningen nu har sagt avser det tidsperspektiv som kan överblickas med tanke på den hastiga utvecklingen på massmedieområdet. Att utvecklingen går snabbt står klart om man t.ex. betraktar vad som hänt sedan början av nittioalet beträffande utbredning av mobiltelefoner och datorer och tillgång till Internet. På längre sikt kan frågan ställas om nuvarande grundlagsreglering går att behålla i sina grundvalar. En utveckling kan tänkas där de traditionella massmedierna – tryckta skrifter, radio och TV, filmer och ljudupptagningar – för distribution till allmänheten med fixerat innehåll i någon mening väsentligen ersätts av individuellt avpassade upptagningar och sändningar med innehåll som tillhandahålls allmänheten ur databaser. Det blir den bakomliggande informationen som är allmänt tillgänglig och inte den form som distributionen sker i. En sådan utveckling torde kräva en mera grundläggande förändring av grundlagsskyddet. Ett annat utvecklingsscenario är att nya me-

dieformer av nu beskrivet slag huvudsakligen kompletterar hittillsvarande massmedier som behåller sin betydelse för informationsspridning, opinionsbildning m.m. Det har då inte lika stor betydelse att grundlagsskyddet är heltäckande för de nya medieformerna. Grundlagsregleringen kan ha en ”paraplyeffekt” som motsvarar den som TF kan ha haft på icke grundlagsskyddade uttrycksformer (jfr SOU 1983:70 s. 79).

Huruvida det ena eller andra utvecklingsmönstret kommer att förverkligas eller om framtiden blir något däremellan kan inte sägas med någon säkerhet. Det finns därför inte nu anledning att överge vår nuvarande modell med ett speciellt, detaljerat grundlagsskydd för massmedier till förmån för ett mera allmänt skydd, t.ex. av den modell artikel 10 i Europakonventionen erbjuder och som enligt 2 kap. RF gäller yttrandefriheten i allmänhet. Frågan om hållbarheten i grundvalarna för TF och YGL kommer säkert att diskuteras i framtiden mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och också med hänsyn till andra faktorer som den ökande rättsliga integrationen i Europa och den övriga omvärlden, som också kan ställa vår speciella yttrandefrihetsreglering inför svårigheter. Mediegrundlagsutredningen är därför medveten om att kommitténs ställningstaganden bara kan avse ett tämligen begränsat tidsperspektiv, något som kan tyckas otillfredsställande med tanke på att det är fråga om grundlagars utformning.

Kommittén är också medveten om att ett bibehållande av den hittillsvarande modellen med ett detaljerat grundlagsskydd för vissa tekniker kan komma att medföra ökande gränsdragningssvårigheter när teknikutvecklingen fortsätter. Det kan bli allt svårare att avgöra om yttranden faller inom eller utanför grundlagsskyddet allt efter som nya tekniker för kommunikation med många blir tillgängliga. Enligt kommitténs mening är det dock inte möjligt att undgå sådana svårigheter.

Med hänsyn till osäkerheten beträffande vilket utvecklingsmönster som kommer att förverkligas när det gäller masskommunikation anser kommittén alltså att vi tills vidare bör behålla vårt detaljerade skydd för yttrandefriheten och att de gränsdragningssvårigheter som därigenom kan uppkomma får accepteras.

Kommittén vill framhålla att det är viktigt att utvecklingen noggrant följs och att man har en beredskap att utreda olika frågor på yttrandefrihetsområdet. Detta skulle kunna uppnås genom inrättande av en stående beredning som har till uppgift att följa utvecklingen och utreda och lämna förslag till lösningar av olika problem på yttrandefrihetens område. Mediegrundlagsutredningen förordar att en sådan beredning inrättas (jfr SOU 1997:49 s. 221).

5.2 Omfattas de nya tjänsterna av nu gällande grundlagsreglering av yttrandefriheten?

Som framgått i kapitel 3 om ny teknik och nya medieformer för kommunikation till allmänheten har den tekniska utvecklingen medfört att traditionellt sett olika och särskiljbara tjänstetyper som tele-, data-, radio- och TV-tjänster kan integreras med varandra och förmedlas via infrastrukturer som tidigare var mer eller mindre tekniskt avgränsade för en viss typ av tjänst. Så kan t.ex. telefoni och tillgång till Internet erbjudas via kabel-TV-nät, och TV-program kan förmedlas via telenät t.ex. Internet. Bredbandsnät kan användas för all sådan kommunikation och motsvarande möjligheter kan ges genom WAP-teknik (Wireless Application Protocol) när det gäller överföringar som inte är trådbundna. Det utvecklas också ständigt nya tjänster som kan användas för kommunikation med många. Den tekniska utvecklingen innebär även att möjligheterna till interaktivitet, dvs. användarens möjlighet till aktivitet, hela tiden ökar. Parallellt med denna tekniska utveckling sker också förändringar rörande bl.a. marknader och branschstrukturer.

Utvecklingen innebär bl.a. att gränserna mellan de tidigare relativt klart avgränsade tele-, data- och mediesektorerna blir mer otydliga. Som nämnts i kapitel 3 brukar detta beskrivas som att sektorerna konvergerar dvs. sammansmälter.

Det kan också vara svårt att inordna nya tjänster och företeelser under gällande rättsliga reglering rörande yttrandefriheten.

I det följande behandlas frågan om de nya tjänster som anges i kapitel 3 omfattas av det nu gällande grundlagsskyddet för yttrandefriheten. Inledningsvis redovisas i avsnittet om kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor de nuvarande reglerna i YGL om radioprogram.

5.2.1 Kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor

Närmare om huvudregeln om radioprogram, databasregeln och bilageregeln

De problem vid tillämpningen av YGL som den tekniska utvecklingen ger upphov till eller accentuerar när det gäller kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor rör huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL och databasregeln i 1 kap 9 § samma grundlag, och då främst innebörden i rekvisiten ”riktade till allmänheten” i huvudregeln respektive ”på

särskild begäran” i databasregeln. Problemen rör också i viss mån den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF. Det är därför motiverat att här behandla innebörden av dessa regler före frågan om de nya tjänsterna omfattas av YGL.

I huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § första stycket YGL sägs att grundlagen är tillämplig på sändningar av radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. I propositionen till YGL sade departementschefen följande angående denna regel (prop. 1990/91:64 s. 110):

Denna beskrivning särskiljer de sändningar som omfattas av grundlagsskyddet från andra på samma sätt som det förslag som remitterades till Lagrådet år 1986 (jämför prop. 1986/87:151 s. 164). Grundlagens huvudregel om radioprogram gäller alltså inte interaktiva medier eller användning av högtalaranläggningar på estrader och idrottsarenor etc. Det typiska fall som avses är rundradiosändning genom etern. Även likvärdiga sändningar genom tråd avses.

I prop. 1986/87:151 (s. 164) anförde departementschefen följande angående innebörden i uttrycket ”riktad till allmänheten”:

Därmed menas att den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den. Det typiska fallet är givetvis rundradiosändning genom etern. En sådan sändning kan tas emot av alla som skaffar sig en mottagare. På ett i princip likartat sätt riktas trådsända radio- och TV-program till allmänheten. I båda fallen är det den som sänder som svarar för den huvudsakliga aktiviteten. Mottagaren varken kan eller behöver påverka sändningen. Hans medverkan begränsas till att koppla på mottagarapparaten och välja kanal.

Med kravet att sändningen skall vara riktad till allmänheten avses alltså att sändningen skall vara riktad till vem som helst som önskar ta emot den utan särskild begäran från mottagaren. Sändning av ljudradio och television genom etern eller genom tråd är sådana sändningar. Mottagaren är beträffande sändningar av detta slag aktiv endast genom att slå på mottagarapparaten och välja kanal. Vid spridning av information i vad som i propositionen till YGL benämns videotex, dvs. tillhandahållande av information i en databas, sker överföringen däremot genom att mottagaren själv tar kontakt med sändaren och startar sändningen. Överföringen kan ske via särskilda nät eller allmänt tillgängliga tele- eller kabelnät, radiolänkar eller satelliter och tas emot hos mottagaren av en datorterminal eller genom den vanliga TV-mottagaren med viss tillsatsutrustning. Efter-

som överföringen sker på begäran av mottagaren anses den inte vara riktad till allmänheten på samma sätt som sändningar av ljudradio och television. Den omfattas därför inte av regeln om sändningar av radioprogram riktade till allmänheten i 1 kap. 6 § YGL.

Förarbetena till YGL ger inte något klart svar på frågan vad som krävs beträffande mottagarnas antal för att sändningen skall anses riktad till allmänheten. Mediekommittén kom till den slutsatsen att det knappast är möjligt att närmare ange hur många mottagare som krävs för att en sändning skall anses riktad till allmänheten enligt 1 kap. 6 § YGL men att man torde kunna fastslå att begreppet allmänheten i huvudregeln om radioprogram avser en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar (SOU 1997:49 s. 117). Mediegrundlagsutredningen delar denna uppfattning. Liksom Mediekommittén anser Mediegrundlagsutredningen vidare att detta innebär att enbart den omständigheten att en sändning tillhandahålls mot abonnemang eller endast kan uppfattas av den som har en dekodare inte innebär att sändningen inte anses riktad till allmänheten om möjligheten att abonnera eller köpa dekodare står öppen för envar.

Beträffande rekvisitet "riktad till allmänheten" i huvudregeln om radioprogram kan alltså konstateras att detta betyder att sändningen skall vara riktad till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar och att sändningen måste startas av avsändaren. Med avsändaren avses här och i det följande den som tillhandahåller allmänheten innehållet.

Kravet att sändningen skall 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.

I databasregeln i 1 kap. 9 § YGL sägs att grundlagens föreskrifter om radioprogram tillämpas också när en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. Enligt paragrafens andra mening gäller detta dock inte om den mottagande kan ändra innehållet i registret. Vad som åsyftas är enligt specialmotiveringen till paragrafen (prop. 1990/91:64 s. 112) videotex och andra liknande medier, dvs. olika databaser.

Enligt Mediekommitténs uppfattning får uttrycket på (särskild) begäran anses ha den innebörden att mottagaren själv tar kontakt med sändaren och startar sändningen och att det härvid är utan betydelse om det finns flera meddelanden att välja på eller endast ett är tillgängligt. Enligt Mediekommittén är det avgörande om det är mottagaren som startar sändningen (SOU 1997:49 s.119).

Mediegrundlagsutredningen delar även i denna del Mediekommitténs uppfattning. Det krävs alltså enligt kommitténs mening bl.a. att det är sändaren som startar sändningen för att huvudregeln om radioprogram skall kunna bli tillämplig och det krävs att det är mottagaren som startar överföringen för att databasregeln skall kunna bli tillämplig.

Enbart den omständigheten att upplysningar tillhandahålls mot abonnemang, prenumeration eller dylikt gör inte att tillhandahållandet kan anses ske på särskild begäran (prop. 1997/98:43 s. 156).

Det kan konstateras att utvecklingen medfört att frågor uppkommit rörande vilka aktörer som omfattas av databasregeln. Frågan har ställts om man inte redan genom att enbart publicera material i en databas blir att betrakta som en sådan redaktion för ett radioprogram eller en sådan nyhetsbyrå som avses i databasregeln. I propositionen till YGL angavs emellertid att behovet av ett yttrandefrihetsrättsligt skydd bestod i att medierna borde kunna tas i bruk i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma villkor som det tryckta ordet och att detta syfte till en väsentlig del kunde uppnås genom att skyddet anknöts till den användning av den moderna kommunikationstekniken som förekom hos tidningsföretag och nyhetsbyråer m.fl. som var verksamma på området (prop. 1990/91:64 s. 66). Vid 1998 års ändringar lades också ordet yrkesmässig till i bestämmelsen. Tillägget avsågs klargöra att de aktörer som avses är traditionella massmedieföretag. Någon saklig skillnad mot syftet vid YGL:s tillkomst avsågs inte (prop. 1997/98:43 s. 155 f). Det framgår alltså att skyddet avses gälla för databasverksamhet som bedrivs av traditionella massmedieföretag. Databasregeln omfattar alltså inte subjekt som enbart driver databasverksamhet.

Aftonbladet har förlagt verksamheten rörande sin webbsida m.m. till bolaget Aftonbladet Nya Medier AB. Detta senare bolag är ett helägt dotterbolag till Aftonbladet Hierta AB med egen redaktion. Det är tänkbart att flera medieföretag kommer att förlägga sin Internetverksamhet till ett särskilt bolag. Fråga uppkommer då om ett sådant bolag kan anses falla in under databasregeln.

Som angetts ovan innebär databasregeln att grundlagens föreskrifter om radioprogram skall tillämpas också när "en redaktion för en tryckt periodisk skrift eller för radioprogram, ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller en nyhetsbyrå" med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling under förutsättning att den mottagande inte kan ändra innehållet i registret.

Man kan tänka sig i vart fall två olika synsätt när det gäller frågan huruvida förläggandet av databasverksamheten till en särskild juridisk person, t.ex. ett nytt aktiebolag, innebär att verksamheten faller utanför data-

basregeln. Det ena synsättet innebär att man fäster störst vikt vid de formella förhållandena. Med ett sådant synsätt skulle man anse att databasverksamheten faller utanför databasregeln så snart verksamheten flyttas till en särskild juridisk person som inte samtidigt är en sådan aktör som nämns i databasregeln, dvs. ett traditionellt massmedieföretag. Även ett helägt dotterbolag skulle med ett sådant synsätt falla utanför regeln. En fördel med detta synsätt är att regeln blir lättillämpad. Det andra synsättet är mindre formellt och innebär att man låter frågan avgöras av om massmedieföretaget alltjämt kan anses vara den som tillhandahåller allmänheten upplysningarna i databasen eller inte. Om t.ex. det nya bolaget inte har en egen redaktion utan hämtar materialet från massmedieföretaget och detta även har ett bestämmande inflytande i databasbolaget torde verksamheten med ett sådant synsätt alltjämt kunna anses falla under databasregeln. Det är alltså med detta synsätt de sakliga förhållandena och inte de formella omständigheterna som är avgörande. JK har i ett beslut rörande en anmälan mot Aftonbladets hemsida för förtal (beslut 2000-11-09, dnr 3249-00-31) uttalat att det torde vara bäst förenligt med de intressen som bär upp grundlagarna att i det aktuella fallet mera se på de sakliga förhållandena än att låta formella omständigheter, som bolagskonstruktioner och liknande, vara avgörande för tillämpningen av databasregeln och att källskyddet, som motiverat databasregeln, skulle urholkas om hemsidan inte ansågs falla under databasregeln. JK kom till slutsatsen att hemsidan omfattades av databasregeln.

Mediegrundlagsutredningen anser att skäl visserligen kan anföras för båda betraktelsesätten men att det sistnämnda synsättet får anses vara det som bör anläggas av de skäl som JK anför.

Det kan här anmärkas att databasregeln inte omfattar databaser som drivs av t.ex. bokförlag trots att det i förarbetena till regeln angavs att behovet av ett yttrandefrihetsrättsligt skydd bestod i att medierna borde kunna tas i bruk i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma villkor som det tryckta ordet (prop. 1990/91:64 s. 66).

Den särskilda frågan om vad som kan anses utgöra en databas när flera olika funktioner finns samlade på en databasadress behandlas nedan under Mötesplatser, diskussionsfora.

I bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF anges att om ägaren till en periodisk skrift sprider eller låter sprida skriftens innehåll eller delar av detta i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning som avses i YGL, skall programmet eller upptagningen jämföras med en bilaga till skriften i den utsträckning den i sådan form spridda versionen återger innehållet i skriften oförändrat samt anger hur innehållet har disponerats. I specialmotiveringen till bilageregeln anges att regeln innebär att en förlagetrogen version av en periodisk skrift som sprids på något av de sätt som anges i paragrafen skall behandlas på samma sätt som en bilaga till den

tryckta skriften (prop. 1990/91:64 s. 138). Härigenom uppnås att det tryckfrihetsrättsliga ansvaret för den periodiska skriftens innehåll hålls samlat hos en person.

Av kravet att innehållet i skriften skall återges oförändrat framgår att bilageregeln inte är tillämplig om ändringar görs i materialet i förhållande till den tryckta versionen. Regelen kan inte heller anses tillämplig på material som inte publiceras i en periodisk skrift utan enbart elektroniskt.

Om radio- eller kassettidningen innehåller material ur mer än en förlaga, en s.k. sammanställd radio- eller kassettidning, faller den inte under TF utan under YGL. Som angetts i avsnitt 1.4.1 får även "videotex" och liknande överföringar från databaser som sker på begäran av mottagaren anses omfattade av bilageregeln om de används av ägaren till en periodisk skrift för att oförändrat sprida skriftens innehåll. För att bilageregeln skall vara tillämplig i ett sådant fall krävs emellertid att databasen enbart innehåller hela eller delar av den periodiska skriftens innehåll. Detta torde innebära att bilageregeln i praktiken mera sällan blir tillämplig på databaser.

En särskild fråga är vad som kan anses utgöra en databas när det t.ex. på samma www-adress finns material från flera olika periodiska skrifter. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening får innehållet ur en periodisk skrift anses utgöra en egen databas om det finns avskilt i en egen fil så att det är naturligt att betrakta det som en egen enhet. I ett sådant fall skulle alltså bilageregeln kunna vara tillämplig på denna del av databasen. Det här angivna synsättet innebär att det är viktigt att databasinnehavare ordnar verksamheten på ett väl strukturerat sätt så att olika delar av databasen är klart identifierbara och möjliga att skilja från andra delar.

Som exempel på databaser som kan anses falla under bilageregeln kan nämnas följande. En webbplats från vilken en ljudfil med en "taltidning" kan hämtas hem till en synskadads dator för avlyssning där kan vara ett alternativ till en radiosänd taltidning eller en kassettidning som distribueras i form av en ljudupptagning. Text och bilder i en tryckt tidning eller tidskrift kan tillhandahållas som s.k. pdf-fil på den periodiska skriftens hemsida. På en dagstidnings hemsida finns tillgänglig en särskild tjänst i form av t.ex. tidningens förstasida från en eller flera dagar.

En översiktlig genomgång av dagstidningars hemsidor ger vid handen att det mera sällan torde vara fråga om databaser på vilka bilageregeln är tillämplig. Ofta innehåller dessa sidor t.ex. senaste nytt som inte finns i den tryckta förlagan. Även annat material i databasen kan saknas i den tryckta versionen. Över huvud taget framstår inte hemsidorna som "förlagetagna".

I bilageregeln anges att den skall tillämpas om ägaren till en periodisk skrift "sprider eller låter sprida" skriftens innehåll i form av ett radioprogram eller en teknisk upptagning. Det finns alltså inget krav på att ägaren

själv skall ombesörja publiceringen. Detta innebär enligt Mediegrundlagsutredningens mening att paragrafen är tillämplig även när materialet överlämnas till någon annan för publicering för tidningsägarens räkning på något av de angivna sätten.

I det följande behandlas frågan om de nya tjänster som anges i kapitel 3 omfattas av nu gällande grundlagsskydd för yttrandefriheten.

Portaler

I kapitel 3 anges att portal är en benämning på en webbplats på Internet där en mängd olika tjänster har samlats, t.ex. sökfunktion, e-post, nyheter, börsnoteringar, länksamlingar och mötesplatser. Begreppet portal saknar därför egentlig betydelse i sammanhanget och behandlas inte vidare här. I stället behandlas de olika tjänsterna för sig.

Meddelandetjänster, elektronisk post

Vid sändning av elektronisk post eller meddelandetjänster är det inte mottagaren utan avsändaren som startar sändningen. Databasregeln kan därför inte vara tillämplig på elektronisk post. Om meddelandet riktas till en vid och obestämd krets av mottagare kan emellertid huvudregeln om radioprogram vara tillämplig. Om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll oförändrat på detta sätt kan elektronisk post också falla in under bilageregeln.

Vad som nu sagts gäller också när meddelandet skrivs ut hos mottagaren som ett fax. Det gäller dock inte i fall som när Postens tjänst eBrev PC används eftersom meddelandet då inte sänds till adressaten med hjälp av elektromagnetiska vågor. Denna tjänst faller därför utanför YGL:s tillämpningsområde.

Vid webbaserad e-post sänds inte e-postmeddelandet till mottagarens dator utan till en e-postserver och presenteras som webbsidor där mottagaren kan läsa det. Mottagaren startar visserligen överföringen av meddelandet till sig från e-postservern men meddelandet får enligt Mediegrundlagsutredningens mening anses ha nått honom redan när det anlänt till e-postservern adresserat till honom och skyddat från att läsas av andra genom användarnamn och lösenord. Detta kan jämföras med ett brev som når en personlig postbox och som sedan hämtas där av adressaten. Eftersom sändningen av meddelandet till adressaten således får anses startad av avsändaren kan databasregeln inte vara tillämplig. I den mån samma meddelande sänds till en vid krets av mottagare som i princip är öppen för envar kan även webbaserad e-post falla under huvudregeln om radiopro-

gram. Om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll oförändrat på detta sätt kan även bilageregeln vara tillämplig.

Mötesplatser, diskussionsfora

Användaren måste själv ta kontakt med den databas där mötesplatsen eller diskussionsforumet finns för att kunna ta del av meddelanden eller delta i diskussion. Det är alltså användaren själv som startar överföringen av material från databasen. Huvudregeln om radioprogram är därför inte tillämplig. Varje införelse som användaren gör får anses utgöra en ändring av innehållet i databasen. Om ändringen oförmedlat blir tillgänglig för andra användare, alltså utan någon föregående åtgärd av databasinnehavaren, faller databasen utanför databasregeln eftersom mottagaren då kan ändra innehållet i registret. Databasen faller då också klart utanför bilageregeln eftersom det enligt det lagrummet krävs att innehållet återges oförändrat, vilket inte kan anses vara fallet om mottagaren kan ändra i databasen.

Om databasen är ordnad så att den som driver den bestämmer vilket material som skall göras tillgängligt för användarna (en s.k. modererad tjänst) är emellertid databasregeln tillämplig på databasen om de förutsättningar i övrigt som anges i paragraferna är uppfyllda. Även bilageregeln kan vara tillämplig. Det krävs alltså för grundlagsskydd bl.a. att det är ett traditionellt massmedieföretag respektive ägaren till en periodisk skrift som bedriver verksamheten. Om någon annan driver verksamheten faller den utanför både YGL och TF.

En särskild fråga är vad som kan anses utgöra en databas när flera olika funktioner finns samlade på samma "databasadress". När det t.ex. på samma www-adress finns både nyheter som användarna inte kan ändra utan endast läsa och ett diskussionsforum där användarna kan göra inlägg som oförmedlat blir tillgängliga för andra användare, dvs. utan föregående åtgärd av databasinnehavaren, är frågan om hela databasen skall anses falla utanför grundlagsskyddet. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening får diskussionsforumet i ett sådant fall anses utgöra en egen databas om det, med hänsyn till hur innehållet är ordnat på databasadressen, är naturligt att betrakta den som en egen enhet. Detta synsätt innebär att när det är naturligt att betrakta diskussionsforumet som en egen enhet är det endast denna som faller utanför grundlagsskyddet. Grundlagsskydd gäller då alltså för den del av databasen där användarna inte kan göra ändringar i innehållet som oförmedlat blir tillgängliga för andra användare. Det här angivna synsättet innebär att det är viktigt att databasinnehavaren ordnar verksamheten på ett väl strukturerat sätt så att den del som tillåter användarna att göra ändringar i innehållet som oförmedlat blir tillgängliga

för andra användare är klart identifierbar och möjlig att skilja från andra delar av databasen (jfr vad som sagts ovan angående bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF).

Publicerings- och förmedlingstjänster samt länkning

Databasregeln är tillämplig när ett sådant massmedieföretag som anges i regeln ”tillhandahåller allmänheten upplysningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling”, dvs. en databas. Med hänsyn till ensamansvaret måste det kursiverade enligt Mediegrundlagsutredningens mening tolkas så att det för grundlagsskydd krävs att massmedieföretaget har kontroll över vad som publiceras i databasen. När det gäller mottagarnas möjlighet till påverkan uttrycks detta också klart i regeln genom att det fallet då mottagaren kan ändra innehållet i databasen undantas från regelns tillämpningsområde. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening måste på samma sätt tillämpning av regeln vara utesluten i de fall då det är den som levererar informationen till den som driver databasen som kan ändra innehållet i registret och ändringen oförmedlat blir tillgänglig för mottagarna, dvs. ändringen blir tillgänglig utan föregående åtgärd från massmedieföretagets sida (jfr vad som ovan sagts om mötesplatser och diskussionsfora).

Detta innebär att om databasen innehåller t.ex. länkar till andra databaser eller på annat sätt är sammankopplad med andra databaser och ändringar av innehållet i dessa andra databaser oförmedlat kan bli tillgängliga för användarna i massmedieföretagets databas som innehåll i denna (”hämtningslänk”) faller massmedieföretagets databas utanför grundlagsskyddet enligt YGL. Som angetts i kapitel 3 torde det vara ett mera teoretiskt fall att en länk tekniskt är konstruerad på detta sätt. För grundlagsskydd enligt databasregeln måste alltså enligt Mediegrundlagsutredningens mening krävas dels att det är ett traditionellt massmedieföretag som driver databasen, dels att den är ordnad så att massmedieföretaget har kontroll över innehållet i databasen. Varken mottagaren eller någon annan, t.ex. den som levererar information till databasen, får alltså ha möjlighet att fritt göra ändringar i innehållet som oförmedlat blir tillgängliga för databasens användare som innehåll i denna. Med att ändringen oförmedlat blir tillgänglig för användarna menas då att den blir tillgänglig utan föregående åtgärd av massmedieföretaget.

Länkar som innebär att användaren tekniskt förflyttas (”förflyttningslänk”) till den länkade databasen kan enligt Mediegrundlagsutredningens mening inte anses utgöra något problem. Innehållet i den länkade databasen ingår då inte i massmedieföretagets databas utan länkningen är att betrakta endast som en hänvisning. En sådan länkning innebär alltså inte att

massmedieföretagets databas faller utanför databasregeln. Det bör dock framhållas att det för en mottagare kan vara svårt att särskilja den ena typen av länkning från den andra. Regelmässigt torde det dock finnas uppgift om vilken webbplats man är ansluten till.

Push-teknik

Som framgår i kapitel 3 har begreppet push-teknik en vag innebörd. Begreppet betecknar dock vanligtvis möjlighet för användarna att abonnera på skraddarsydda sammanställningar av information som sänds till dem utan särskild begäran vid varje tillfälle men enligt ett i förväg uppgjort schema. Förenklat kan push-teknik alltså främst beskrivas som ett abonnemang på skraddarsydda sändningar. Tjänstetillhandahållaren tar emot beställningarna från användarna och sänder regelbundet ut de skraddarsydda sammanställningarna till abonnenterna.

Om det är mottagaren som på ett i förväg programmerat sätt startar överföringarna kan databasregeln vara tillämplig. Det krävs då att det är ett sådant massmedieföretag som nämns i databasregeln som driver verksamheten och att mottagarna inte kan ändra innehållet i databasen. Om sändningarna inte startas av mottagaren utan av avsändaren, är databasregeln inte tillämplig trots att uppgifterna hämtas ur register med upptagningar för automatisk databehandling.

Frågan är då om sändningar med push-teknik som startas av avsändaren kan anses riktade till allmänheten på ett sådant sätt att de omfattas av huvudregeln om radioprogram. Om möjligheten att teckna abonnemang står öppen för en vid och obestämd krets utgör den omständigheten att tjänsten kräver abonnemang inget hinder mot att tillämpa huvudregeln. Om abonnemangsmöjligheten, som fallet ofta är vid push-teknik, innebär att abonnenten får skraddarsydd information, dvs. information som sammanställts och utvalts särskilt efter hans individuella önskemål, kan detta enligt Mediegrundlagsutredningens mening innebära att tillämpning av huvudregeln är utesluten. Beroende på abonnenternas antal och deras val kan antalet versioner som tillhandahållaren skickar ut variera från ett tillfälle till ett annat. Om antalet abonnenter är t.ex. 100 000 men antalet valmöjligheter starkt begränsade är det möjligt att varje version eller sammanställning sänds till så många abonnenter att det kan betraktas som en radiosändning enligt huvudregeln om radioprogram. Det är också tänkbart att en skraddarsydd version skickas till endast en eller ett fåtal mottagare.

Frågan om push-teknik omfattas av YGL måste alltså avgöras från fall till fall med hänsynstagande till bl.a. vem som startar sändningen och, i det fallet att tillhandahållaren startar sändningen, hur många mottagare ett likalydande meddelande riktas till. I det fallet att avsändaren startar sänd-

ningen av meddelandet avgörs frågan om grundlagsskydd föreligger för hans yttrande av hur många abonnenter som enligt sitt ämnesval får del av samma meddelande.

Det kan noteras att både push-teknik och print on demand (se mera här om i 5.2.2) handlar om förmedling av skraddarsydd meddelanden. Vid push-teknik sker detta direkt med hjälp av elektromagnetiska vågor medan det vid print on demand sker indirekt med hjälp av elektromagnetiska vågor genom att tryckta skrifter eller tekniska upptagningar framställs på beställning genom utdrag ur en databas. Som framgått ovan kan direkt förmedling av skraddarsydd information med hjälp av elektromagnetiska vågor falla under YGL i två fall; dels i databasfallet, dvs. när verksamheten ordnas så att mottagaren startar överföringen av information ur en databas som tillhandahållaren råder över och tillhandahållaren är ett sådant massmedieföretag som avses i regeln, dels i huvudregelsfallet, dvs. i det fallet att tillhandahållaren startar sändningen och ett likalydande meddelande sänds till så många abonnenter att de utgör en vid krets som i princip är öppen för envar och sändningen således kan anses riktad till allmänheten. Det finns alltså möjlighet att ordna förmedling av skraddarsydd meddelanden med hjälp av elektromagnetiska vågor på ett sådant sätt att det faller in under YGL. För att antalet mottagare av det särskilda meddelandet inte skall ha någon betydelse för frågan om grundlagsskydd föreligger krävs det att mottagaren startar överföringen till sig. Däremot finns det inte möjlighet att enligt gällande grundlag åstadkomma ett grundlagsskydd som är oberoende av antalet mottagare för push-teknik som består i att avsändaren startar sändning av meddelanden ur en databas som han råder över. Detta beror på att sändningar som startas av avsändaren inte faller under databasregeln utan under huvudregeln och det krävs att sådana sändningar är riktade till allmänheten för att regeln skall vara tillämplig. En databasinnehavare som har en databas vars innehåll han kontrollerar och som han tillhandahåller allmänheten genom möjlighet att abonnera på regelbundna sändningar som startas av databasinnehavaren kan alltså inte vara säker på att grundlagsskydd gäller för hans verksamhet eftersom detta i varje enskilt fall blir beroende av om meddelandet sänds till tillräckligt många för att det skall anses riktat till allmänheten.

När det gäller förmedling av skraddarsydd meddelanden i kanske endast ett exemplar av en tryckt skrift eller en teknisk upptagning (dvs. print on demand) finns det knappast möjlighet att erhålla grundlagsskydd för detta enligt nu gällande lydelse av TF och YGL, se avsnitt 5.2.2.

Webbsändningar

Som anges i kapitel 3 är det beträffande webbsändningar den enskilde användaren som startar överföringen från webbsidan och detta gäller både när det är en direktsändning, dvs. sändning i princip utan tidsfördröjning (i förhållande till en händelse som utspelas i verkligheten) och utan egentlig lagring av filer, som hålls tillgänglig och när det är fråga om en uppspelning av en tidigare inspelning.

När det är fråga om en uppspelning av en tidigare inspelning är det datalagrat material som överförs på mottagarens begäran. Så är fallet även när t.ex. ett inspelat TV-program finns tillgängligt via databasen endast samtidigt som programmet också sänds i marknätet. Detta fall skiljer sig visserligen från det fall som torde ha varit i fokus vid databasregelns tillkomst nämligen lagring av information i en databas under en längre tid så att användaren kan ta del av det när han önskar. Det är emellertid ändå fråga om överföring från en databas av lagrat material. Även detta fall får därför enligt Mediegrundlagsutredningens mening anses falla in under databasregeln. Alla fall av uppspelning av en tidigare inspelning omfattas därför enligt Mediegrundlagsutredningens mening av databasregeln om det är ett traditionellt massmedieföretag som bedriver verksamheten. Om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll oförändrat på detta sätt kan verksamheten falla in under bilageregel. Drivs verksamheten av någon annan än ett traditionellt massmedieföretag faller verksamheten utanför grundlagsskyddet.

Om det är fråga om en direktsändning, dvs. en sändning i princip utan tidsfördröjning i förhållande till verkligheten och utan egentlig lagring av datafiler, som förmedlas är saken mera komplicerad. Om direktsändning av t.ex. en konsert eller ett sportevenemang görs tillgänglig via en webbplats på Internet, i princip utan tidsfördröjning och utan egentlig lagring av ljud- eller bildfiler, innebär det att avsändaren startar upptagningen av direktsändningen och gör denna tillgänglig via webbplatsen medan den som vill ta del av direktsändningen måste koppla upp sig mot Internet, söka upp den webbplats där sändningen tillhandahålls och där göra ett val, t.ex. genom att klicka på en symbol. Det är mottagaren som genom sin aktivitet öppnar den förbindelse genom vilken förmedlingen av direktsändningen sker till honom. Det är alltså mottagaren som startar överföringen till sig av direktsändningen. Det är emellertid avsändaren som tar upp det som direktsänds och gör denna överföring tillgänglig på webbplatsen. Motsvarande gäller också om direktsändningen förmedlas via andra nät än Internet, t.ex. vid förmedling på begäran av direktsändningar via telenätet eller kabel-TV-nät.

Mediekommittén angav som sin mening beträffande sändning i realtid via Internet av t.ex. ljudradio att sådan sändning inte sker på begäran en-

ligt databasregeln utan att den i stället faller under YGL:s huvudregel om radioprogram (om den riktas till en vid krets som i princip är öppen för envar). Som skäl för sin uppfattning angav kommittén att när sändningen sker i realtid, dvs. utan tidsfördröjning och utan lagring av ljudfiler, är det inte mottagaren som startar sändningen utan avsändaren eftersom sändningen pågår hela tiden till alla som vill ta del av den. Kommittén angav som sin uppfattning att sådan sändning inte skiljer sig från t.ex. direktsändning i kabel-TV-nät och att databasregeln inte kan bli tillämplig på sådan sändning (SOU 1997:49 s. 181).

Konvergensutredningen angav bl.a. att det är tveksamt i vilken utsträckning Mediekommitténs jämförelse med en kabel-TV-sändning kan användas när det gäller direktsändning som görs tillgänglig via en webbplats. Anledningen angavs vara att det i realiteten i dessa fall inte sker någon utsändning över hela Internet till vem som helst som önskar ta emot den utan endast till den som vid det aktuella tillfället begär att en sändning som förmedlar direktsändningen skall starta medan det vid en traditionell direktsändning i ett kabel-TV-nät sker en utsändning i hela nätet (SOU 1999:55 s. 152 ff).

Utredningen framhöll att huvudregelns krav på att sändningen skall vara riktad till allmänheten enligt förarbetena innebär att den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den och att mottagaren varken skall kunna eller behöva vara mera aktiv än att slå av eller på den mottagande utrustningen för att ta del av det innehåll som sändningen är avsedd att förmedla. Utredningen angav att det inte kan tas för givet att tillhandahållande av en direktsändning på det sätt som här diskuteras uppfyller dessa förutsättningar. Utredningen pekade särskilt på att mottagarens aktivitet när han vill ta del av direktsändningen inte skiljer sig från den som han måste visa om han några minuter senare vill ta del av den lagrade versionen av den tidigare direktsändningen.

Konvergensutredningen angav dock att så länge det inte är mottagaren som startar själva direktsändningen är det emellertid fortfarande den ansvarige för direktsändningen som avgör när denna skall starta och den pågår hela tiden utan möjlighet för mottagaren att påverka när den skall börja eller sluta. Det angavs också att hur vidareförmedlingen sedan sker är en annan fråga som inte nödvändigtvis behöver vara avgörande i fråga om vad som är att betrakta som riktad till allmänheten enligt huvudregeln.

Mot bakgrund av detta och Mediekommitténs resonemang kom Konvergensutredningen till slutsatsen att mycket talar för att direktsändningar som nu diskuteras omfattas av huvudregeln men att rättsläget emellertid måste bedömas som oklart. Utredningen angav att det däremot torde råda mindre tvivel om att databasregeln inte kan tillämpas eftersom det inte

handlar om upplysningar som finns lagrade i ett register (SOU 1999:55 s. 154).

En direktsändning via Internet av t.ex. ett TV-program kan i dag inte ske utan en tidsfördröjning på minst två sekunder eftersom sändningen måste lagras för att omvandlas till Internetsignaler för att kunna visas på begäran. Lagringen sker t.ex. i Sveriges Televisions server. Tidsfördröjningen kommer att bli än mindre i framtiden, kanske endast någon tusendels sekund.

Som Konvergensutredningen påpekat sker vid tillhandahållande av direktsändning via en webbplats inte någon utsändning till hela nätet utan endast till dem som begär och startar överföring av direktsändningen. Det är också mottagaren själv som startar överföringen av direktsändningen. Huvudregeln om radioprogram är därför enligt Mediegrundlagsutredningens mening inte tillämplig.

En direktsändning på begäran kräver med nuvarande teknik en datalagring i någon mening. Eftersom det är fråga om en lagring i endast några sekunder är det dock knappast fråga om en sådan lagring som avsågs när databasregeln kom till. Det får därför anses tveksamt om sådan direktsändning kan anses falla in under databasregeln. Utvecklingen går också mot att tidsfördröjningen försvinner nästan helt. Det kommer alltså troligen att bli svårt att hävda att direktsändning på begäran omfattas av databasregeln. Det är således enligt Mediegrundlagsutredningens mening tveksamt om direktsändning på begäran omfattas av YGL nu och än mer i framtiden.

Sök- och navigationstjänster

Sökmotorer, katalogtjänster och andra navigationshjälpmedel hjälper informationsmottagaren att hämta information på begäran. Det är mottagaren som beslutar att använda hjälpmedlen och de upplysningar som sänds till honom med hjälp av navigationshjälpmedlen får därför anses ha överförts på begäran. Databasregeln och bilageregeln kan alltså vara tillämpliga även när sök- eller navigationstjänster används.

Bevakningstjänster

Om mottagaren använder en s.k. agent för att finna och få sig tillsänd viss information på Internet är det mottagaren som med agentens hjälp begär information av visst slag och startar överföringen av informationen. När agenter används kan alltså databasregeln och bilageregeln vara tillämpliga.

Om det är fråga om utskick via e-post av sammanställningar av nyheter inom områden som specificerats av mottagaren vid abonnemangsbeställningen och det således är avsändaren som startar sändningen kan huvudregeln om radioprogram vara tillämplig. Förutsättningen är dock att samma meddelande vid ett tillfälle sänds till en stor och obestämd krets av mottagare (jfr vad som sagts ovan om push-teknik). Om möjligheten att teckna abonnemang står öppen för en vid och obestämd krets utgör den omständigheten att tjänsten kräver abonnemang inget hinder mot att tillämpa huvudregeln.

Filtreringstjänster

Filtreringstjänster används för att sortera bort viss information. Användningen av sådana tjänster är alltså inte relevant för frågan om överföring av information på visst sätt faller under grundlagens skydd.

Accesstjänster

Den som tillhandahåller en accesstjänst tillhandahåller en uppkoppling eller anslutning till ett nätverk. Detta måste skiljas från tillhandahållande av information t.ex. genom en databas på Internet eller genom massutskick av elektronisk post. Den som tillhandahåller en ren accesstjänst kan enligt Mediegrundlagsutredningens mening inte anses därigenom tillhandahålla information.

5.2.2 Skrifter och tekniska upptagningar

Print on demand

Som framgått i kapitel 3 gör tekniken det nu möjligt att på begäran framställa enstaka exemplar, både av böcker och tekniska upptagningar, här gemensamt kallat print on demand. Frågan är då om detta omfattas av nu gällande TF och YGL. Frågan avgörs av vad som krävs beträffande upplagens storlek m.m. för att en skrift skall omfattas av TF respektive en teknisk upptagning av YGL. Detta behandlas i kapitel 10.

När det gäller skrifter som framställts i tryckpress anser Mediegrundlagsutredningen, som anges i avsnitt 10.3.1, att något krav på att skriften skall framställas eller avses framställas i ett visst antal exemplar inte gäller. TF skall anses tillämplig även när endast något exemplar 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, slutna krets, som när

ett anslag trycks och sätts upp så att allmänheten kan läsa det. Detta torde innebära att en bok som trycks på beställning i enstaka exemplar i normalfallet inte faller in under TF eftersom det torde vara ovanligt att en bok som finns i kanske endast ett exemplar anslås så att allmänheten kan läsa den eller på annat sätt görs tillgänglig för andra än dem som befinner sig i en mindre, slutet krets. Dessutom torde det ännu så länge inte vara vanligt att en teknik som kan anses som tryckpress används för framställning av enstaka exemplar. Teknikutvecklingen ökar dock hela tiden de praktiska och ekonomiska möjligheterna till detta (se avsnitt 10.2).

Beträffande böcker eller andra skrifter som framställs på beställning i enstaka exemplar genom stencilering, fotokopiering eller liknande tekniskt förfarande är det enligt Mediegrundlagsutredningens mening klart att de inte faller under TF eftersom det beträffande sådana böcker krävs att de är eller avses bli mångfaldigade, dvs. framställda i en upplaga av i vart fall mera än ett fåtal exemplar vid ett och samma tillfälle. Även beträffande tekniska upptagningar krävs det enligt Mediegrundlagsutredningens mening framställning av i vart fall mer än ett fåtal exemplar vid ett och samma tillfälle när spridning avses ske genom utlämnande av exemplar och inte genom offentlig uppspelning eller liknande (10.3.1 och 10.3.2).

Det kan alltså konstateras att böcker eller andra skrifter och tekniska upptagningar som framställts i enstaka exemplar på beställning i normalfallet inte omfattas av TF eller YGL.

Det kan här också noteras att den tekniska utvecklingen även lett till att det kan vara svårt att avgöra om en skrift framställts i tryckpress eller inte. Denna fråga har betydelse för om skriften faller in under TF:s skydd eller inte och den behandlas särskilt i avsnitt 10.2.

5.3 Slutsatser angående behovet av en ändring av grundlagsregleringen av yttrandefriheten

Av genomgången i föregående avsnitt framgår att databaser hos bokförlag och andra än massmedieföretag inte omfattas av grundlagsskyddet och att det är tveksamt om direktsändning (dvs. sändning i princip utan tidsfördröjning och lagring av filer) på begäran faller in under YGL. Vidare kan konstateras att frågan om grundlagsskydd gäller för en databasinnehavares användning av push-teknik, som innebär att han startar sändning av meddelanden vid tidpunkter och med innehåll som i förväg beställts av mottagarna, i varje enskilt fall blir beroende av om meddelandet sänds till tillräckligt många mottagare för att anses riktat till allmänheten enligt huvudregeln om radioprogram. Det kan också konstateras att det kan vara svårt

att avgöra om en sändning tekniskt startas av mottagaren eller avsändaren och att detta kan sägas vara en nackdel med nu gällande YGL och dess uppdelning i huvudregeln om radioprogram och databasregeln. Det framgår också att print on demand, dvs framställning på beställning av enstaka exemplar av skrifter eller tekniska upptagningar, i normalfallet inte omfattas av grundlagsskyddet.

Konvergensutvecklingen gör också bl.a. att det kan vara svårt att skilja mellan olika tjänster och att vissa speciella problem uppkommer. Det kan t.ex. uppkomma konflikter mellan grundlagsreglerna och bestämmelser i vanlig lag när nät som tidigare endast användes för individuell kommunikation nu kan användas för massmedial kommunikation. Så t.ex. uppkommer en konflikt mellan YGL:s princip om etableringsfrihet för trådsändningar å ena sidan och telereguleringens regler om bl.a. skyldighet att driva samtrafik å andra sidan när TV nu kan förmedlas via telefont nätet. Denna fråga behandlas särskilt i avsnitt 5.5.

5.3.1 Kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor

Databaser hos bokförlag och andra än massmedieföretag

Beträffande kommunikation till allmänheten som sker genom databaser som drivs av andra än sådana massmedieföretag som avses i databasregeln kan man konstatera att sådan kommunikation på t.ex. Internet är omfattande och kan väntas öka ytterligare. Den erbjuder en möjlighet att snabbt och förhållandevis enkelt och billigt nå ut med ett budskap till en mycket stor publik. Databasverksamhet används också i stor utsträckning för nyhetsförmedling, opinionsbildning och upplysning. Det finns t.ex. en mängd elektroniska tidskrifter tillgängliga på Internet (se beträffande svenska elektroniska tidskrifter <http://www.kb.se/nbp/el-per.htm>). Det är därför enligt Mediegrundlagsutredningens mening angeläget att sådan kommunikation får en möjlighet till grundlagsskydd.

Beträffande bokförlags databaser har i avsnitt 5.2.1 angetts att databasregeln inte omfattar databaser som drivs av bokförlag trots att det i förarbetena till regeln angavs att behovet av ett yttrandefrihetsrättsligt skydd bestod i att medierna borde kunna tas i bruk i nyhetsförmedlingens och opinionsbildningens tjänst på samma villkor som det tryckta ordet (prop. 1990/91:64 s. 66). Det angavs vidare att detta syfte till en väsentlig del kunde uppnås genom att skyddet anknöts till den användning av den moderna kommunikationstekniken som förekom hos tidningsföretag, nyhetsbyråer m.fl. som var verksamma på området. Det anfördes också att en viktig del av motivet för ett längre gående skydd för yttrandefriheten för

de nya kommunikationsformerna var hänförlig till behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor och att det därför framstod som följdriktigt om en lösning av det diskuterade slaget skulle innebära att skyddet fick gälla samma krets som den till vilken källskyddet är anknutet enligt TF och den radiorättsliga lagstiftningen. När det gäller källskyddet enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF kan konstateras att meddelande kan lämnas bl.a. till skriftens utgivare eller om för skriften finns särskild redaktion till denna. Bokförlag (eller dess företrädare) kan vara sådan utgivare eller redaktion som avses i bestämmelsen och till vilken således källskyddet är knutet. Med hänsyn till detta och till att bokförlags verksamhet kan vara av stor betydelse för opinionsbildningen anser Mediegrundlagsutredningen att bokförlag bör läggas till bland massmedieföretagen i databasregeln så att även databaser som drivs av bokförlag får automatiskt grundlagsskydd enligt databasregeln om de är ordnade på det sätt som sägs där. Även andra företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed jämställda skrifter bör tas med. Detta innebär att även tryckerier omfattas av regeln.

Push-teknik

Med push-teknik avser Mediegrundlagsutredningen som framgått att en databasinnehavare tillhandahåller allmänheten en databas (vars innehåll han kontrollerar) genom att erbjuda möjlighet att abonnera på utskickningar från databasen vid tider och med innehåll som mottagaren anger i förväg, att databasinnehavaren startar överföringarna till mottagaren och att han har kontrollen över databasen på så sätt att användare inte kan ändra innehållet så att detta blir tillgängligt för andra användare utan databasinnehavarens godkännande. Push-teknik med den innebörd som avses här innebär alltså en möjlighet för abonnenten att abonnera på skräddarsydda skickningar och få dessa sända till sig regelbundet vid i förväg beställda tider.

Tjänster av det slag som här avses förekommer redan i dag. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening kan man anta att användningen kommer att öka. Anledningen till detta är att det ökande informationsutbudet kan antas innebära ett ökande behov av sorterings- och bevakningstjänster av det slag som här avses. Man torde kunna räkna med att tekniken får stor betydelse för nyhetsförmedling och opinionsbildning och i andra avseenden som är viktiga från yttrande- och informationsfrihetssynpunkt. Det är då enligt Mediegrundlagsutredningens mening inte tillfredsställande att frågan om grundlagsskydd föreligger för databasinnehavarens verksamhet i varje enskilt fall är beroende av hur många mottagare meddelandet sänds till. Detta är ju beroende av slumpan eftersom det bestäms av hur många som valt ett ämne som medde-

landet kan hänförs under. Mediegrundlagsutredningen anser därför att det är angeläget att skapa en möjlighet till grundlagsskydd, som inte är beroende av hur många mottagare meddelandet sänds till, för sådan push-teknik som avses här.

Svårigheter att avgöra vem som startar överföringen

När det gäller det förhållandet att det kan vara svårt att avgöra om en överföring riktas till allmänheten enligt huvudregeln för radioprogram eller om den sker på begäran enligt databasregeln, dvs. om överföringen startas av sändaren eller mottagaren, kan konstateras att det viktigaste är att den som yttrar sig med hjälp av ett visst medium kan avgöra detta så att han vet vad som gäller i fråga om skyldighet att utse utgivare etc. Mottagarens möjlighet att avgöra vem som startar överföringen är knappast relevant från yttrandefrihetssynpunkt. Den som yttrar sig har möjlighet att innan han publicerar sitt yttrande undersöka hur det förhåller sig med de tekniska lösningarna. Det vore givetvis önskvärt att han enkelt kunde konstatera vilken regel som är tillämplig men han har i vart fall möjligheten att undersöka detta innan han yttrar sig och han har naturligtvis även möjlighet att välja ett medium som klart faller in under grundlagsskyddet.

Frågan om hur lätt eller svårt det är att avgöra vem som med en viss teknisk lösning startar överföringen och därigenom om huvudregeln eller databasregeln är tillämplig är också av intresse för en meddelare som vill försäkra sig om att uppgiften kommer att publiceras i ett grundlagsskyddat medium. Här föreligger dock som alltid den svårigheten att meddelaren aldrig kan vara säker på att upplysningen verkligen kommer att publiceras i ett grundlagsskyddat medium. En invändning om att syftet var att uppgiften skulle publiceras i ett grundlagsskyddat medium torde dock godtas om den inte kan vederläggas eller framstår som helt osannolik (se Axberger, Tryckfrihetens gränser, 1984, s. 312).

Det nu sagda innebär att nackdelarna med de svårigheter som kan föreligga när det gäller att avgöra vem som startar överföringen och därmed om huvudregeln om radioprogram eller databasregeln är tillämplig inte kan anses så stora att man av den anledningen bör överge uppdelningen i en regel om sändningar som startas av sändaren (huvudregeln om radioprogram) och en regel om överföringar som startas av mottagaren (databasregeln).

Direktsändning på begäran

När det gäller det förhållandet att det är tveksamt om direktsändning på begäran, dvs. sändning på begäran i princip utan tidsfördröjning och lagring av datafiler, faller in under YGL kan till en början konstateras att utvecklingen går mot att tidsfördröjningen praktiskt taget försvinner. Det torde alltså i framtiden bli än svårare och till slut nästan omöjligt att hävda att en sådan lagring sker som gör att sändningen omfattas av databasregeln. Vidare kan konstateras att direktsändning på begäran hittills inte förekommit i någon större utsträckning. Detta kan emellertid snabbt ändras eftersom tekniken är relativt enkel och finns tillgänglig. Det är också förhållandevis billigt att tillhandahålla direktsändningar på detta sätt och sändningsutrymmet är inte begränsat som för etersändningar. Några tillstånd krävs inte heller när det är fråga om trådbunden kommunikation. Medigrundlagsutredningen gör därför bedömningen att direktsändningar på begäran kommer att öka inom en snar framtid.

Om direktsändning på begäran inte anses falla under nu gällande YGL innebär det att andra än massmedieföretag blir helt utan grundlagsskydd för sådana överföringar. För massmedieföretag som sänder direktsändningen både via Internet, dvs. på begäran, och via t.ex. marksänd TV, dvs. enligt huvudregeln, kan den s.k. paraplyeffekten (jfr avsnitt 5.1) innebära att sändningen som sker på begäran skyddas mot ingripanden. Det kan ju vara meningslöst att ingripa mot denna sändning om samma innehåll kan förmedlas i en traditionell TV-sändning under grundlagens skydd mot förhandsingripanden. När direktsändningen endast sänds via Internet blir den dock helt utan skydd även när det är massmedieföretag som sänder.

Det bör här observeras att skyddet enligt YGL till stora delar inte gäller för vissa direktsändningar i traditionella ljudradio- och TV-program. Det handlar då om direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten. I fråga om sådana sändningar gäller enligt 1 kap. 8 § YGL inte källskyddet, instruktionen, brottskatalogen, ensamansvaret eller bestämmelserna om tillsyn, åtal, särskilda tvångsmedel och rättegången. Inte heller regeln om grundlagens exklusivitet gäller beträffande sådana direktsändningar. Bestämmelserna om censurförbudet, skyldigheten att utse utgivare, reglerna i 3 kap. om rätten att sända m.m. och reglerna om skadestånd i 8 kap. gäller emellertid. Regleringen innebär att yttranden som förmedlas via sådana direktsändningar skall bedömas enligt allmänna straffrättsliga regler och i vanlig rättegång. Motivet för detta undantag från grundlagens tillämpningsområde ligger i att de händelser som utspelas i sådana direktsändningar äger rum oavsett om det sker en utsändning eller ej. Att då hålla den som ordnar utsändningen ansvarig för vad som yttras vid sådana tillfällen skulle motverka att sändningar kom

till stånd. Det fria informationsflödet skulle alltså hämmas snarare än främjas. Utgivarens roll vid direktsändningar av detta slag är i praktiken att han kan avbryta sändningen. En sådan åtgärd kan ligga i programföretagets intresse eftersom det kan bli skadeståndsskyldigt vid sidan av den som bär det straffrättsliga ansvaret (Wennberg m.fl., Yttrandefrihetsgrundlagen, andra upplagan, 1999, s. 42).

Även om grundlagsskyddet för direktsändningar av dagshändelser och offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten är inskränkt är frågan om att föra in sådana direktsändningar som sker på begäran under grundlagens tillämpningsområde inte utan intresse eftersom ju grundlagsskydd ändå medför att bl.a. censurförbudet och etableringsfriheten gäller. Man bör därför enligt Mediegrundlagsutredningens mening göra klart att även direktsändningar på begäran kan få grundlagsskydd.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det föreligger behov av att ändra grundlagsregleringen av yttrandefriheten så att även databaser hos t.ex. bokförlag och tryckerier omfattas av nu gällande databasregel. Vidare föreligger behov av att ge grundlagsskydd för användning av push-teknik på det sätt som beskrivits i det föregående och för direktsändningar på begäran. Det finns också behov av att ge en möjlighet till grundlagsskydd för sådan verksamhet och för databasverksamhet enligt nu gällande databasregel som bedrivs av andra än massmedieföretag.

5.3.2 Skrifter och tekniska upptagningar

Print on demand

När det gäller behovet av att föra in print on demand under grundlagsskyddet för yttrandefriheten kan först konstateras att sådan framställning, såvitt Mediegrundlagsutredningen kunnat finna, visserligen förekommer i Sverige men inte i någon större utsträckning. Det handlar då inte om framställning i skivaffärer eller bokhandlar av enstaka exemplar på beställning av kunder utan om framställning av böcker i mindre upplagor på beställning av upphovsmannen eller om framställning av enstaka exemplar på beställning av kunder via t.ex. Internet. Framställningen sker ofta hos företag för yrkesmässig framställning av böcker. I USA har utvecklingen av print on demand kommit längre och både print on demand-framställning av böcker i bokhandlar och skivor i skivaffärer håller på att startas (se avsnitt 3.5.12). Inget talar emot att Sverige snart kommer att följa efter i

denna utveckling. Den tekniska utvecklingen av kopieringsmaskiner och tryckpressar och maskiner för framställning av t.ex. cd-skivor innebär att det blir allt lättare och mera ekonomiskt försvarbart att framställa enstaka exemplar på beställning. Detta talar för att sådan framställning kommer att öka liksom det förhållandet att print on demand innebär att kostnadskrävande lagerhållning försvinner.

Å andra sidan kan man också tänka sig att utvecklingen går emot att allt mera innehåll både i form av text, musik och bilder tillhandahålls via databaser så att användaren kan ladda ned innehållet till sig direkt och skriva ut det eller kanske framställa sin egen cd-skiva. Mottagaren behöver då inte gå omvägen över ett försäljningsställe som framställer upptagningen åt honom.

Enligt Mediegrundlagsutredningens mening är det knappast troligt att försäljning av böcker och tekniska upptagningar kommer att försvinna eller minska drastiskt ens på lång sikt. Utredningen anser det dock sannolikt att produktion i affärer av enstaka exemplar av böcker och tekniska upptagningar kommer att bli en realitet i Sverige inom några år. Man bör därför enligt kommitténs mening söka åstadkomma en möjlighet till grundlagsskydd för sådan framställning.

5.4 Ett utvidgat grundlagsskydd

5.4.1 Förutsättningarna för ett mer teknikberoende grundlagsskydd

Som angetts i det föregående innebär Mediegrundlagsutredningens uppdrag i den del som behandlas här att utredningen skall analysera behovet av och förutsättningarna för ett mera teknikberoende grundlagsskydd för yttrandefriheten när den utövas genom kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. I avsnitt 5.3.1 har kommittén kommit fram till att det föreligger behov av att ändra grundlagsskyddet för yttrandefriheten för att bereda grundlagsskydd även åt databaser hos t.ex. bokförlag och tryckerier och andra än massmedieföretag, åt användning av sådan push-teknik som avses här och åt direktsändningar som sker på begäran. I avsnitt 5.3.2 har kommittén konstaterat att man också bör söka åstadkomma ett grundlagsskydd för print on demand-verksamhet.

Frågan är då om detta kan uppnås genom ett mera teknikberoende grundlagsskydd för yttrandefriheten eller om man måste hålla fast vid den hittills använda lagtekniska modellen med ett särskilt grundlagsskydd för yttrandefriheten i vissa medieformer. Som angetts i det föregående är utgångspunkten för uppdraget att uppdelningen på två grundlagar skall bestå och att TF även i fortsättningen skall ge skydd för det tryckta ordet. Detta

innebär att det inte ingår i Mediegrundlagsutredningens uppdrag att överväga om det är möjligt att åstadkomma ett generellt skydd för yttrandefriheten som omfattar alla yttranden oavsett vilket medium de framförs i.

Man bör enligt Mediegrundlagsutredningens mening sträva efter att uppnå ett skydd för yttrandefriheten som är så utformat att grundlagen kan fånga upp nya medieformer utan fortlöpande ändringar. Önskan att uppnå ett ökat teknikberoende får dock enligt kommitténs mening inte leda till ett försämrat grundlagsskydd. De hittills gällande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna måste alltså alltjämt kunna gälla. Med denna utgångspunkt behandlas i det följande förutsättningarna för ett utvidgat grundlagsskydd för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor.

När det gäller förutsättningarna för ett utvidgat och mer teknikberoende grundlagsskydd är det av intresse att först klargöra hur pass teknikberoende nu gällande grundlagsskydd är. Av vad som anförts i avsnitt 5.2.1 framgår att de regler som ger grundlagsskydd åt kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. huvudregeln om radioprogram i 1 kap. 6 § YGL och databasregeln i 1 kap. 9 § samma grundlag, tillsammans täcker de möjliga tekniska formerna av kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor nämligen sändning som startas av avsändaren som i huvudregeln (och bilageregeln) och sändning som startas av mottagaren som i databasregeln (och bilageregeln). (Med avsändaren avses här den som tillhandahåller allmänheten innehållet.) Grundlagen kan alltså i den meningen redan sägas vara teknikberoende. I båda fallen rör det sig om sändning med hjälp av elektromagnetiska vågor låt vara att det i huvudregeln talas om "sändning av radioprogram" utan att det direkt anges hur dessa sker.

I databasregeln finns den inskränkningen att regeln inte gäller om mottagaren kan ändra innehållet i registret, dvs. databasen. Denna inskränkning i grundlagens tillämpningsområde beror på att det inte är rimligt att den grundläggande yttrandefrihetsrättsliga principen om ensamansvar skall gälla för yttranden som den ensamansvarige inte har någon kontroll över.

Härutöver gäller *en* teknisk inskränkning som gör att det är tveksamt om en teknisk form av kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor omfattas av grundlagen. För grundlagsskydd enligt databasregeln gäller ju nämligen även det tekniska kravet att upplysningarna skall tillhandahållas direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling, dvs. upplysningarna skall finnas lagrade i ett register. Detta innebär att det är tveksamt om överföring på mottagarens begäran av direkt-sändning t.ex. via Internet omfattas av grundlagsskyddet. Med direktsändning avses då att i princip ingen tidsfördröjning föreligger och alltså ingen egentlig lagring av filer sker. Det kan här noteras att själva registerbegrep-

pet framstår som mindre adekvat än tidigare (jfr Datalagskommitténs betänkande SOU 1997:39 s. 496).

De inskränkningar som i övrigt gäller beträffande grundlagens tillämpningsområde har inte med den använda tekniken att göra utan rör mottagarkretsen (både i huvudregeln och i databasregeln) och vem som använder mediet för att yttra sig (databasregeln). Dessa inskränkningar avses skilja massmedial användning från icke massmedial användning. När det gäller huvudregeln sker detta genom kravet på att sändningen skall vara riktad till allmänheten vilket ju, förutom att sändningen skall startas av avsändaren, också innebär att sändningen skall riktas till en vid och obestämd krets av mottagare. Detta krav rör inte den använda tekniken utan mottagarkretsens storlek och sammansättning och uppställs på grund av att syftet med YGL är att säkerställa friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen (jfr prop. 1990/91:64 s. 112). Det är alltså massmedial kommunikation som skyddas av grundlagen. Detta innebär att sändningar till en eller ett fåtal personer inte omfattas av huvudregeln (t.ex. traditionell telefoni) och inte heller sändningar till många personer där innehållet skiljer sig åt (jfr vad som sägs om push-tekniken i avsnitt 5.2.1).

Beträffande databasregeln säkerställs att det är massmedial användning som omfattas av bestämmelsen genom kravet att upplysningarna skall tillhandahållas allmänheten och även genom att databasregeln endast gäller för de traditionella massmedieföretag som anges i regeln. Att databasregeln begränsades till att gälla för massmedieföretags databaser berodde emellertid även på en önskan att undvika de nackdelar som är förenade med ett generellt verkande grundlagsskydd för interaktiva medier som inte påverkar källan och på behovet av skydd för nyhetsförmedlingens källor (prop. 1990/91:64 s. 66).

Utgångspunkten för en diskussion om en mer teknikberoende grundlagsreglering bör vara den betydelse som IT-utvecklingen, t.ex. Internet, har för yttrandefriheten och informationsfriheten. Den nya tekniken har drastiskt ökat människors möjligheter att utnyttja yttrandefriheten och nå många med ett budskap och det har sagts att Internet är ett lika avgörande steg i utvecklingen av möjligheterna att förmedla åsikter, information och budskap till andra som den s.k. gutenbergska revolutionen, dvs. boktryckarkonstens genombrott i Europa på 1400–1500-talet. Genomslagskraften i det då nya mediet ledde till kontrollåtgärder, t.ex. censur och ett privilegiesystem för boktryckare. En reaktion mot detta i en tid då det fria ordet fått stor politisk betydelse var vår första tryckfrihetsförordning. Sedan dess har i det stora hela yttrandefriheten varit av erkänt grundläggande betydelse för samhällskicket i Sverige. Samtidigt har kontrolltanken funnits genom att tryckfrihetslagstiftningen haft det dubbla syftet att garantera yttrande- och informationsfrihet men också ge möjlighet att ingripa mot dem som

överskrider de gränser för tryckfriheten som måste finnas. Det är alltså fråga om en frihet under ansvar. Utvecklingen av det tryckfrihetsrättsliga grundlagsskyddet beskrivs i bilaga 3, som tillkommit för att ge underlag för kommitténs överväganden i denna del.

Grundpelarna i vår särskilda tryck- och yttrandefrihetsgrundlagsreglering är alltså dels skydd för masskommunikation, dels ett effektivt system för ingripanden mot missbruk. Genom YGL har vissa mediebundna yttranden fått ett grundlagsskydd av samma slag som tryckta skrifter, nämligen radio, TV och andra liknande elektroniska överföringar till allmänheten samt tekniska upptagningar av ljud (främst grammofonskivor) eller rörliga bilder (dvs. i första hand filmer och videogram). Vid tillkomsten av YGL i början av 1990-talet förutsågs att den tekniska utvecklingen var på väg att suddas ut de hittills någorlunda klara gränserna mellan olika medieformer och att nya medieformer höll på att växa fram (jfr prop. 1990/91:64 s. 56 ff.). Detta ledde till att databaser som drevs av massmedieföretag (då s.k. videotex) gavs grundlagsskydd under vissa förutsättningar (den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL). Vidare likställdes elektroniska versioner av periodiska skrifter (bl.a. s.k. radio- och kassettidningar för synskadade) med den tryckta förlagan (den s.k. bilageregeln i 1 kap. 7 § andra stycket TF). Massdistribution av elektroniska meddelanden via telefonnätet (telex) kunde falla under begreppet radiosändning. Vid 1998 års ändringar av YGL utvidgades kretsen av tekniska upptagningar med grundlagsskydd till att omfatta också sådana med enbart text eller stillbilder, medan tanken på en mera generell databasregel ställdes på framtiden. Frågan om grundlagsskydd för yttranden på Internet hade blivit aktuell, men denna ökade möjlighet till global masskommunikation ansågs i sig inte vara ett nytt medium utan det var de olika användningssätten av det som fick bedömas från grundlagssynpunkt, så t.ex. kunde radio- och TV-sändningar över Internet vara omfattade av YGL (se prop 1997/98:43 s. 114 och SOU 1997:49 s. 181 och 220 f.).

Det kan hävdas att den nya informationstekniken motiverar ett grundlagsskydd för all masskommunikation med hjälp av sådan teknik och att denna nya teknik skulle behöva ges ett likvärdigt grundlagsskydd som det tryckta ordet och numera andra, sedan länge etablerade massmedier som radio och TV samt ljud- och bildupptagningar.

Förutsättningarna för ett grundlagsskydd av det slag som TF och YGL ger måste emellertid tas med i bilden. Hittills har det ansetts att en förutsättning för ett sådant skydd är att de principer som grundlagarna vilar på och som redovisas i kapitel 1 kan tillämpas i allt väsentligt (se t.ex. prop. 1990/91:64 s. 31 ff.). Mediegrundlagsutredningen delar denna uppfattning. En av de grundläggande yttrandefrihetsrättsliga principerna är det särskilda ansvarssystemet med i princip en enda person som ansvarar för innehållet i ett yttrande. Denna princip har två aspekter. Den ena är att den ger

skydd för andra personer som medverkar vid ett grundlagsskyddat yttrandes tillkomst, vilket skall gynna yttrandefriheten. Den andra aspekten är att den utpekade ansvarige också blir förhållandevis lätt att ingripa mot. Vi ser här det dubbla syftet med grundlagsregleringen; att garantera yttrandefriheten men möjliggöra effektiva ingripanden vid missbruk.

De hittills särskilt grundlagsskyddade medieformerna utmärks av att distributionen av yttranden normalt försiggår i en etablerad struktur eller produktions- och distributionskedja; för böcker: författare-förlag-tryckerispridare (t.ex. bokhandel eller tidningsaffär); för musikupptagningar: musikupphovsman/artist-skivproducent-skivfabrik-skivhandel; för filmer och videogram: filmförfattare-regissör-producent-klippare-filmlaboratorium-biograf alternativt videokopierare-videobutik. Även radio- och TV-företag uppvisar en motsvarande struktur. De som på egen hand har hand om alla leden i produktions- och distributionskedjan är endast en marginell företeelse när det gäller de hittills särskilt grundlagsskyddade medieformerna (även om det förekommer t.ex. i rashets- och våldsskildringssammanhang). Denna struktur tillåter att ensamansvaret inte alltid åvilar en och samma länk i kedjan utan uppvisar ett s.k. successivt system där ansvaret under vissa förutsättningar går över från den primärt ansvarige, t.ex. författaren till en bok, till förlaget, tryckeriet och spridaren. Utan ett sådant system skulle ansvarssystemet knappast vara effektivt. Den ensamt ansvarige skall normalt också vara lätt att påträffa, t.ex. genom att tryckeriet skall anges. För framställningar som regelmässigt utgör resultatet av ett lagarbete och där vem som är den enskilde upphovsmannen till ett visst yttrande kan vara svårt att fastställa gäller systemet med en primärt ansvarig utgivare som utses av den som bedriver verksamheten (den periodiska skriftens ägare, radio- eller TV-företaget osv.). Utgivare skall finnas för periodiska skrifter, radio- och TV-sändningar och därmed jämställda medieformer samt tekniska upptagningar.

Vad som skiljer den nya masskommunikationen via Internet från de nu behandlade "etablerade" medieformerna är att någon motsvarande struktur som ensamansvarssystemet kan vila på ofta saknas. Det är knappast realistiskt att tänka sig ett generellt ansvar för andra än den som är upphovsman till ett yttrande eller den som lägger in ett yttrande så att det blir tillgängligt på nätet. Visserligen kan man ha ett utgivaransvar men detta löser knappast problemet eftersom det normalt bör finnas något bakomvarande företag el.dyl. som kan ha ansvaret om utgivare inte utses. Det företag som tillhandahåller t.ex. en server eller databas eller en nätförbindelse har oftast ingen praktisk möjlighet att tillräckligt kunna kontrollera vad som sprids via tjänsten. Det är därför svårt att applicera det nuvarande ensamansvarssystemet generellt på publicering på Internet. Det finns stor risk att det ofta i praktiken inte finns någon som kan hållas ansvarig för ett yttrandes innehåll. Ett utvidgat yttrandefrihetsskydd skulle således inte

motsvaras av något reellt ansvar för dem som missbrukar friheten att yttra sig. Om yttranden ges det särskilda grundlagsskyddet utan att det finns verklig möjlighet att ingripa på grund av dem när de är brottsliga, kan grundlagsregleringen utsättas för en sådan påfrestning opinionsmässigt att hela vårt nedärvda tryckfrihetsrättsliga regelverk sätts i fara.

Med det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga ansvarssystemet hänger också samman kravet på att det någorlunda lätt skall kunna konstateras, inte bara vem som har ansvaret för ett visst yttrande, utan också vad detta faktiskt har innehållit. Tryckta skrifter och tekniska upptagningar har ett givet innehåll som kan bedömas. Sändningar som faller under YGL skall dokumenteras, dvs. spelas in. För databaser som omfattas av databasregeln gäller ett motsvarande dokumentationskrav. Att generellt ålägga alla som gör yttranden tillgängliga för allmänheten via Internet en skyldighet att dokumentera varje yttrande förefaller varken praktikabelt eller ens önskvärt.

Ett särskilt problem med ett generellt skydd för yttrandefriheten i de nya medieformerna, vilket i regel saknar motsvarighet hos nu särskilt grundlagsskyddade medieformer, är att andra än den ursprunglige upphovsmannen el.dyl. ofta kan påverka innehållet i ett yttrande som gjorts tillgängligt för allmänheten, genom att ändra detta eller komplettera det på ett sådant sätt att det sammantagna resultatet blir brottsligt.

Ett annat sådant problem är den globalisering av särskilt Internetverksamheten som inte sällan är för handen. Nationsgränser spelar liten roll, och även om en upphovsman till ett brottsligt yttrande finns i Sverige kan hans publicering ha ägt rum via en server i ett annat land. Om upphovsmannen försöker vara anonym kanske det ändå går att spåra vem han är men detta kan vara beroende av medverkan från ett annat land till ingripandet mot honom. Det är då inte så lätt att identifiera och lagföra den brottslige här i landet.

Det kan även framhållas att det är svårt att hävda att ett generellt grundlagsskydd för yttrandefriheten i överföringar, som sker till allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor och som ofta innehåller personuppgifter på vilka EG:s dataskyddsdirektiv är tillämpligt, inte kommer i konflikt med detta direktiv och därmed med EG-rätten, som anses ha företräde framför nationell lag, inklusive grundlag (se kapitel 7).

De förhållanden som nu redovisats motiverar att tanken på ett generellt grundlagsskydd för publicering via Internet eller genom andra överföringar till allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor inte bör genomföras. Någon form av avgränsning av de överföringar som bör omfattas av ett sådant skydd krävs alltså. Varje sådan avgränsning medför visserligen svårigheter att i gränzonen av grundlagsskyddet avgöra om ett yttrande är skyddat eller inte. Detta torde emellertid liksom hittills vara ett problem

som man får leva med och som är oundvikligt om man har ett särskilt grundlagsskydd av hittillsvarande typ.

Beträffande radio-, TV- och därmed i dag jämställda sändningar till allmänheten föreligger redan vissa svårigheter att avgöra om grundlagsskyddet gäller eller inte. Ökad möjlighet till aktivitet och påverkan från mottagarnas sida och konvergens kommer att leda till ännu större problem av detta slag. Detsamma gäller sådana fenomen som att information kopplas till annan information via länkar, vilket gör att det kan bli svårt att urskilja vems yttrande man tar del av, och att yttranden kan skraddarsys för en individuell mottagare utifrån ett material som hålls tillgängligt för spridning till allmänheten. Nu berörda svårigheter torde emellertid inte kunna undgås om man inte låter det särskilda grundlagsskyddet omfatta allt tillgängliggörande för allmänheten med hjälp av elektromagnetiska vågor.

En möjlighet skulle vara att nöja sig med det nuvarande tillämpningsområdet för YGL. Ett sådant bibehållande av status quo är emellertid knappast acceptabelt mot bakgrund av bl.a. den omfattande kommunikation till allmänheten som sker genom andra än massmedieföretags databaser på Internet. Något bör således göras för att utvidga tillämpningsområdet för YGL men det bör alltså inte ske genom ett generellt grundlagsskydd för all kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor. Utvidgningen bör omfatta sådana databaser som avses i nu gällande databasregel men som drivs av andra än traditionella massmedieföretag. Den bör också omfatta användning av push-teknik på det sätt som beskrivits tidigare, dvs. där databasinnehavare som råder över innehållet i en databas sänder meddelanden till mottagarna med innehåll och vid tidpunkter som dessa angett i förväg. Utvidgningen bör även omfatta direktsändningar på begäran. Vidare bör nu gällande databasregel utvidgas till att gälla också för bokförlag och andra företag för yrkesmässig framställning av skrifter och bilder eftersom det inte finns anledning att behandla sådana företag på annat sätt än de övriga traditionella massmedieföretag som nu anges i regeln.

Frågan är då om utvidgningen skall omfatta alla databaser som är ordnade på det sätt som anges i databasregeln men drivs av andra än bokförlag o.dyl. eller sådana massmedieföretag som nu nämns i regeln. För många yttranden är frågan om grundlagsskydd likgiltig eftersom den som kan anses ansvarig inte har någon fördel av det på grund av att något ansvar inte är aktuellt, samtidigt som ett grundlagsskydd skulle medföra nackdelar i form av förpliktelser att utse utgivare, dokumentera innehållet och annat. En lösning är då att skyddet erbjuds den som vill ha det, men att den som inte önskar det kan avstå. Detta kan uppnås genom att grundlagsskyddet - som Mediekommittén föreslog - görs beroende av om utgivningsbevis söks och utfärdas.

Man kan också överväga om det är möjligt att åstadkomma ett frivilligt grundlagsskydd för databasverksamhet genom något slag av "stencilregel". Man skulle kanske kunna låta frågan om grundlagsskydd föreligger för en databas avgöras av om databas innehavaren sätter ut uppgifter om t.ex. vem som utsetts till utgivare för databasen och vem som driver verksamheten på den sida som först möter en användare som sökt upp databasen.

Frågan om grundlagsskydd föreligger skulle emellertid knappast kunna göras beroende enbart av utsättande av sådana uppgifter. Eftersom syftet med YGL är att skydda friheten att yttra sig i massmedier som ett medel för den fria åsiktsbildningen skulle man, enligt Mediegrundlagsutredningens mening, utöver krav på uppgifter om t.ex. utgivare och vem som driver verksamheten även få uppställa krav på att databasen riktar sig till allmänheten. Även ensamansvaret innebär att krav utöver utsättande av uppgifter skulle behöva ställas. Det är inte rimligt att någon skall bära ensamansvar för innehåll som han inte själv kan påverka. Man skulle därför enligt kommitténs mening även vara tvungen att uppställa krav på att databasen är anordnad så att databas innehavaren har kontroll över innehållet. En komplikation med ett "stencilregelsalternativ" är då att det får anses högst osäkert om ursprungsuppgifter kommer att sättas ut endast på sådana databaser som uppfyller masskommunikationskravet och kravet att databas innehavaren skall ha kontroll över innehållet. Att ursprungsuppgifter sätts ut innebär alltså inte någon garanti för att grundlagsskydd föreligger.

Det finns också en annan komplikation med en stencilregel för databaser som inte finns på samma sätt när det gäller skrifter. Om en skrift försetts med ursprungsuppgifter så att den faller under stencilregeln enligt TF och därefter ges ut kan detta inte ändras. Ursprungsuppgifter i en databas är emellertid inte definitiva på samma sätt utan kan tas bort eller ändras under det att publiceringsverksamheten pågår. Detta innebär att bevisproblem rörande vem som bär ansvaret för ett visst innehåll vid en viss tidpunkt kan uppkomma. Det kan t.ex. inträffa att databas innehavaren gör gällande att grundlagsskydd förelåg under den tid då det brottsliga yttrandet fanns tillgängligt medan den utpekade ansvarige utgivaren hävdar att grundlagsskyddet, och därmed hans ansvar, inte gällde vid denna tid.

Med hänsyn till vad som nu anförts anser Mediegrundlagsutredningen att ett frivilligt grundlagsskydd för databaser inte kan åstadkommas genom ett stencilregelsalternativ. I stället bör skyddet utformas så att frågan om grundlagsskydd görs beroende av om utgivningsbevis söks och utfärdas.

En sådan lösning är visserligen inte heller problemfri med tanke på svårigheter för medverkande och meddelare att bedöma sin ansvarighet (jfr SOU 1997:49 s. 212). En annan nackdel med en sådan lösning är att den som vill ha grundlagsskydd blir tvungen att vända sig till en myndighet. Detta kan innebära en risk för att myndigheten i ett skymningsläge

tillämpar ansökningsreglerna på ett sätt som försvårar för sökanden att uppnå grundlagsskydd. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening skall emellertid förutsättningarna för att utfärda utgivningsbevis, dvs. förutsättningarna för att få grundlagsskydd, finnas angivna i grundlagen. Härigenom begränsas väsentligt den risk som kan finnas för att myndigheten skulle missbruka ansökningsförfarandet. Det skall i princip i detta hänseende vara samma ordning som gäller för utgivningsbevis för periodiska skrifter (låt vara att dessa har grundlagsskydd redan på grund av att de är tryckta). Det kan kanske också hävdas att det även när skymningsläge inte råder är olämpligt med ett system som kräver att man måste vända sig till en myndighet för att få grundlagsskydd eftersom det är betungande för den som vill yttra sig. Alternativen till ett system med utgivningsbevis synes emellertid vara antingen något slag av stencilregel eller att alla databaser som är ordnade på det sätt som avses här erhåller grundlagsskydd. Som framgått i det föregående anser Mediegrundlagsutredningen att en stencilregel inte kan väljas. Som också angetts i det föregående anser kommittén att inte heller ett skydd som omfattar alla databaser som är ordnade på ett visst sätt bör väljas eftersom frågan om grundlagsskydd är likgiltig för många yttranden på grund av att något ansvar inte är aktuellt samtidigt som ett grundlagsskydd skulle medföra nackdelar i form av förpliktelser att utse utgivare, dokumentera innehållet och annat. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening är i stället ett frivilligt skydd genom utgivningsbevis den framkomliga vägen till ett utvidgat grundlagsskydd för databaser i YGL.

När det gäller direktsändningar på begäran som tillhandahålls av andra än massmedieföretag och andra än massmedieföretags användning av sådan push-teknik som avses här kan samma resonemang föras. För sådana direktsändningar på begäran och sändningar enligt beställning i förväg bör alltså enligt Mediegrundlagsutredningens mening utgivningsbevis krävas. Utgivningsbevis bör dock inte krävas för direktsändning på begäran som ombesörjs av massmedieföretag eftersom det inte finns anledning att behandla tillhandahållande på begäran av en direktsändning på annat sätt än tillhandahållande på begäran av något annat innehåll för vilket grundlagsskydd gäller enligt nu gällande databasregel. Utgivningsbevis bör inte heller krävas för massmedieföretags användning av sådan push-teknik som avses här.

Även när det gäller print on demand-verksamhet som består i framställning på begäran av enstaka tekniska upptagningar, skrifter eller bilder genom utdrag ur en databas kan samma resonemang föras, om grundlagsskyddet knyts till databasen och framställningsprocessen och inte till de exemplar som blir resultatet av framställningen.

5.4.2 Förslag till utvidgning av grundlagsskyddet

Databaser hos bokförlag och andra än massmedieföretag

Som redan nämnts föreslår Mediegrundlagsutredningen att det nu gällande automatiska grundlagsskyddet för vissa massmedieföretags databaser i databasregeln utvidgas att gälla även för databaser som drivs av företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed enligt TF jämställda skrifter, t.ex. bokförlag och tryckerier.

Mediegrundlagsutredningen föreslår också att andra än traditionella massmedieföretag som bedriver sådan databasverksamhet som avses i nu gällande databasregel får en möjlighet till frivilligt grundlagsskydd. Som förutsättning för grundlagsskyddet gäller att verksamheten skall vara ordnad på det sätt som sägs i nu gällande databasregel dvs. databasen skall tillhandahålla allmänheten upplysningar, vilket innebär att databasen skall rikta sig till en vid krets som i princip är öppen för envar, och det får inte vara möjligt för någon annan än den som driver verksamheten att ändra innehållet i databasen. Det sagda överensstämmer i sak med det förslag som Mediekommittén lade fram.

Grundlagsskyddet erhålls genom ansökan om utgivningsbevis hos Radio- och TV-verket. Som förutsättning för att utgivningsbevis skall utfärdas och därmed för grundlagsskydd gäller dels att verksamheten skall vara ordnad så som anges i nu gällande databasregel, dels att sökanden har utsett en utgivare för verksamheten. Uppgifter om dessa förhållanden skall finnas i ansökan. Grundlagen bör ange vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för utgivningsbevis och innebära att ett sådant bevis får vägras bara om dessa förutsättningar brister.

Verksamheten skall bedrivas under ett särskilt namn, och Radio- och TV-verket skall enligt förslaget föra register över sådana databaser. Detta innebär att meddelare eller andra medverkande kan kontrollera i registret om utgivningsbevis och därmed grundlagsskydd finns och på det sättet bedöma om deras medverkan är straffri. Eftersom en förutsättning för att ensamansvaret skall kunna gälla är att endast den som driver verksamheten kan ändra innehållet i databasen föreslås Radio- och TV-verket få möjlighet att enligt YGL återkalla utgivningsbeviset om verksamheten inte längre är ordnad på det sätt som sägs i databasregeln.

Förslaget innebär inte någon skillnad beträffande förutsättningarna för grundlagsskydd för traditionella massmedieföretags databaser. Sådana databaser får alltså fortfarande grundlagsskydd utan ansökan.

Push-teknik

Med push-teknik avses här, som tidigare angetts, att en databasinnehavare som råder över innehållet i en databas sänder meddelanden till mottagarna med innehåll och tidsintervaller som dessa angett i förväg. Beträffande sådan push-teknik föreslår Mediegrundlagsutredningen att automatiskt grundlagsskydd skall gälla för sådan verksamhet när den bedrivs av sådana traditionella massmedieföretag som avses i nu gällande databasregel, med tillägg av bokförlag o. dyl., och att en möjlighet till grundlagsskydd genom utgivningsbevis skall gälla när verksamheten bedrivs av andra aktörer. Regleringen blir alltså densamma som den som föreslås för traditionell databasverksamhet, print on demand och direktsändning på begäran (se nedan). Detta är naturligt eftersom sådan användning av push-teknik som avses här, liksom traditionell databasverksamhet, print on demand och direktsändning på begäran, kan betraktas som en form av databasanvändning. För grundlagsskydd för sådan push-teknik som avses här och som bedrivs av andra än bokförlag och övriga traditionella massmedieföretag blir således ansökan om utgivningsbevis och utseende av utgivare en förutsättning för grundlagsskydd. Som förutsättning för grundlagsskydd gäller både för massmedieföretag och för andra aktörer att databasen skall tillhandahållas allmänheten, vilket innebär att det skall vara möjligt för en vid krets, i princip envar, att abonnera på tjänsten. Utgivare skall i båda fallen utses av den som bedriver verksamheten, dvs. den som driver databasen.

Direktsändningar på begäran

Beträffande direktsändningar på begäran föreslår Mediegrundlagsutredningen ett skydd som överensstämmer med det som föreslås för databaser och sådan användning av push-teknik som avses här. Som redan angetts är detta naturligt eftersom det i alla tre fallen kan anses vara fråga om användning av databaser och att utnyttjandet av tekniken kan ses som olika alternativa sätt att sprida information till många. Kommittén föreslår alltså i fråga om direktsändningar på begäran att automatiskt grundlagsskydd skall gälla för sådan verksamhet när den bedrivs av sådana traditionella massmedieföretag som anges i nu gällande databasregel, med tillägg av bokförlag, tryckerier o. dyl., och att en möjlighet till grundlagsskydd genom utgivningsbevis skall gälla när verksamheten bedrivs av andra aktörer. För grundlagsskydd för direktsändningar på begäran som bedrivs av andra än traditionella massmedieföretag blir således ansökan om utgivningsbevis och utseende av utgivare en förutsättning för grundlagsskydd. Som förutsättning för grundlagsskydd för direktsändning på begäran gäller

både för massmedieföretag och för andra aktörer att sändningen skall tillhandahållas allmänheten, vilket innebär att den skall hållas tillgänglig för en vid krets som i princip är öppen för envar. Det krävs också att den mottagande inte kan ändra innehållet i direktsändningen. Detta innebär att t.ex. chat i realtid inte omfattas av möjligheten till grundlagsskydd. Utgivare skall, både för massmedieföretag och andra, utses av den som bedriver verksamheten, dvs. den som beslutar att direktsändning skall tillhandahållas på begäran. Om direktsändningen avser dagshändelser eller sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av annan än den som bedriver programverksamheten gäller, både för massmedieföretag och andra aktörer, den inskränkning i grundlagsskyddet som framgår av 1 kap. 8 § YGL. Detta innebär att det då endast är bestämmelserna om censurförbudet, skyldigheten att utse utgivare, reglerna i 3 kap. om rätten att sända m.m. och reglerna om skadestånd i 8 kap. som gäller (se avsnitt 5.3.1).

Print on demand

I avsnitt 5.3.2 har angetts att Mediegrundlagsutredningen anser att man bör söka åstadkomma en möjlighet till grundlagsskydd för print on demand-verksamhet. Grundlagsskyddet bör omfatta det fallet att t.ex. ett skivbolag tillhandahåller skivaffären den musik som bolaget håller till försäljning i en databas i stället för i färdigproducerade upplagor av cd-skivor och låter skivaffären eller en automat framställa cd-skivor på beställning av kunderna. Samma arrangemang mellan bokförlag och bokhandel bör också omfattas.

Även när det gäller sådan print on demand-verksamhet som avses här är det alltså fråga om användning av en databas. När det gäller tillhandahållande till allmänheten av en databas, direktsändning på begäran och sådan push-teknik som avses här är det fråga om en direkt överföring från databasen till mottagaren. När det gäller print on demand är det däremot fråga om en indirekt överföring från databasen till mottagaren eftersom innehållet i databasen når mottagaren genom den skrift eller tekniska upptagning som framställs.

Man bör inte belasta all print on demand-verksamhet med skyldighet att utse utgivare, dokumentera innehållet etc. och man bör utesluta privat framställning av enstaka exemplar, t.ex. av olaga våldsskildringar. Detta kan ske genom att bara sådana traditionella massmedieföretag som anges i databasregeln och bokförlag, tryckerier o.dyl. får automatiskt grundlagsskydd för print on demand-verksamhet medan andra får en möjlighet till frivilligt grundlagsskydd genom ansökan om utgivningsbevis. Som förutsättning för utgivningsbevis gäller då bl.a. att utgivare utsetts. En sådan

lösning stämmer överens med vad som föreslås beträffande traditionella databaser, push-teknik och direktsändningar på begäran. Mediegrundlagsutredningen föreslår därför att man behandlar print on demand som ett specialfall av den utvidgade databasregel kommittén föreslår. Databasregeln kommer alltså att omfatta tillhandahållande till allmänheten av en databas, sändningar från en databas med sådan push-teknik som avses här, direktsändningar på begäran ur en databas och print on demand som sker med användning av en databas. De massmedieföretag som nu anges i databasregeln, med tillägg av bokförlag, tryckerier o.dyl., får automatiskt grundlagsskydd för sådan verksamhet medan andra får en möjlighet till frivilligt grundlagsskydd genom ansökan om utgivningsbevis.

Utgivare skall utses av den som tillhandahåller innehållet i databasen och gör det tillgängligt för produktion av enstaka exemplar.

Att print on demand-verksamhet behandlas som ett specialfall av databasregeln innebär att grundlagsskyddet knyts till databasen och framställningsprocessen och inte till de exemplar av tekniska upptagningar, skrifter eller bilder som blir resultatet av framställningen. Eftersom dessa är framställda på beställning, kanske med olika innehåll, i enstaka exemplar och vid skilda tidpunkter är de inte avsedda för spridning till allmänheten och omfattas därför inte av reglerna i YGL om tekniska upptagningar eller av TF. Exemplaren åtnjuter endast det skydd för innehav av informationsbärare som följer av YGL:s respektive TF:s skydd för informationsbärare hos enskilda och som innebär att t.ex. filmer eller böcker som den enskilde köpt är skyddade. Se närmare i kommentaren till 1 kap. 9 § YGL, avsnitt 13.1. Att print on demand-verksamhet behandlas som ett specialfall av databasregeln innebär också att bilageregeln kan bli tillämplig på sådan verksamhet. Om det är ägaren till en periodisk skrift som sprider eller låter sprida skriftens innehåll oförändrat på detta sätt är det alltså den som ansvarar för innehållet i skriften som ansvarar för innehållet i print on demand-databasen.

Sammanfattning

Mediegrundlagsutredningen föreslår att företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed jämställda skrifter läggs till i nu gällande databasregel så att även bokförlag o.dyl. får automatiskt grundlagsskydd för sådan databasverksamhet som anges i regeln. Vidare föreslås att regeln utvidgas till att gälla ytterligare tre fall av användning av en databas nämligen sådan användning av push-teknik som angetts i det föregående, direktsändning på begäran och print on demand. När bokförlag, tryckerier o. dyl. eller sådana massmedieföretag som anges i nu gällande databasregel bedriver sådan verksamhet får de alltså auto-

matiskt grundlagsskydd för denna. För andra aktörer föreslås en möjlighet till grundlagsskydd genom ansökan om utgivningsbevis för tillhandahållande av en databas på det sätt som anges i nu gällande databasregel, sådan användning av push-teknik som angetts i det föregående, direktsändning på begäran och print on demand. (Det hittills sagda tar sikte på "svenska" företag och databaser - utländska sådana behandlas i kapitel 6.)

5.4.3 Förslagets teknikberoende

Mediegrundlagsutredningens förslag till utvidgning av grundlagsskyddet enligt YGL innebär att även andra än massmedieföretags databaser bereds en möjlighet till grundlagsskydd. Förslaget innebär också att viss användning av push-teknik, direktsändningar som överförs på begäran och print on demand nu automatiskt omfattas av grundlagsskyddet, om det är ett traditionellt massmedieföretag eller ett bokförlag, tryckeri eller dylikt som bedriver verksamheten, och att en möjlighet till frivilligt grundlagsskydd för sådan verksamhet finns för andra aktörer.

YGL omfattar med Mediegrundlagsutredningens förslag alla tekniska former av kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor utom de former där den ansvarige inte kan anses ha kontroll över innehållet. Anledningen till att dessa former inte kan inordnas under grundlagens skydd är, som tidigare angetts, att den grundläggande yttrandefrihetsrättsliga principen om ensamansvar för en utgivare inte kan tillämpas på ett medium där utgivaren inte har kontroll över vad som yttras.

De begränsningar som i övrigt gäller för grundlagsskydd för kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. kraven i huvudregeln och databasregeln på att sändningarna skall riktas till allmänheten respektive att informationen skall tillhandahållas allmänheten, rör inte den använda tekniken utan mottagarkretsens storlek och sammansättning. Dessa krav uppställs till följd av den helt grundläggande förutsättningen för grundlagsskydd nämligen att det är fråga om massmedial kommunikation, inte privat kommunikation. Kravet på utgivningsbevis för andra än traditionella massmedieföretag, bokförlag, tryckerier o.dyl. motiveras av en önskan att inte belasta andra än dem som vill ha grundlagsskyddet med de därtill hörande kraven på att dokumentera innehållet, utse utgivare m.m.

Det kan alltså konstateras att förslagen innebär att grundlagen i stor utsträckning är teknikberoende och att de inskränkningar som gäller är nödvändiga om man vill upprätthålla de yttrandefrihetsrättsliga principerna samtidigt som man inte vill belasta andra än dem som vill ha grundlagsskyddet med de därtill hörande förpliktelserna.

Det kan möjligen hävdas att grundlagen skulle bli mera teknikberoende om man slog ihop huvudregeln och databasregeln och alltså inte längre gjorde skillnad mellan överföringar som startas av avsändaren och överföringar som startas av mottagaren. Man kunde tänka sig att en sådan regel skulle gälla för all kommunikation med hjälp av elektromagnetiska vågor som tillhandahålls allmänheten och där mottagaren inte kan ändra i innehållet. Om man inte vill belasta all sådan kommunikation med de förpliktelser som följer med grundlagsskydd måste man dock göra någon avgränsning. Man kan då tänka sig automatiskt grundlagsskydd för sådan kommunikation för traditionella massmedieföretag enligt en regel medan andra skulle få en möjlighet till frivilligt grundlagsskydd enligt en annan regel. En sådan reglering skulle lagtekniskt vara mera teknikberoende än den som föreslås av Mediegrundlagsutredningen eftersom den inte skulle göra någon skillnad mellan fall då överföringen startas av avsändaren och fall då den startas av mottagaren.

En sådan lösning har dock nackdelar. Den innebär en försämring av grundlagsskyddet i förhållande till vad som gäller i dag för andra än massmedieföretag när det gäller annat än databaser. Huvudregeln om radioprogram gäller ju i dag för alla, både massmedieföretag och andra, och uppställer inte något krav på ansökan om utgivningsbevis. Med den nu diskuterade lösningen skulle emellertid utgivningsbevis krävas för att andra än traditionella massmedieföretag skulle kunna få grundlagsskydd för sådana sändningar som avses i huvudregeln om radioprogram.

Genom Mediegrundlagsutredningens förslag till uttryckliga regler om grundlagsskydd för direktsändning som sker på begäran och viss användning av push-teknik har också de fall som kunde falla utanför båda paragraferna fångats in. Vidare bereds även print on demand grundlagsskydd.

Med hänsyn till vad som nu anförts anser Mediegrundlagsutredningen att grundlagen med de föreslagna ändringarna på ett tillräckligt sätt uppfyller kraven på teknikberoende samtidigt som grundlagsregleringen ges ett lämpligt materiellt innehåll.

5.5 Särskilt om etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL contra skyldigheten att driva samtrafik enligt telelagen m.m.

5.5.1 Inledning

Konvergensutvecklingen innebär bl.a. att nät som tidigare använts enbart för privat kommunikation, t.ex. telefoni, nu kan användas också för mass-medial kommunikation som omfattas av YGL, t.ex. förmedling av radio- och TV-sändningar eller förmedling av överföringar från en databas som faller under databasregeln i YGL. Detta aktualiserar bl.a. frågan hur YGL:s princip om etableringsfrihet för trådsändningar (3 kap. 1 § YGL) förhåller sig till regler i vanlig lag som inskränker nätinnehavarens rådgighet över nätet och som i första hand tar sikte på teletjänster. Sådana regler finns t.ex. i telelagen (1993:597) genom bl.a. bestämmelserna om skyldighet att driva samtrafik. Inom EU har också utfärdats en förordning om tillträde till accessnät.¹ Syftet med förordningen är att åstadkomma konkurrens beträffande teletjänster genom regler som tvingar nätinnehavaren att bereda andra teleoperatörer plats i nätet.

I detta avsnitt behandlas frågan huruvida regler i vanlig lag som syftar till att öka konkurrensen på teletjänster genom att bereda andra operatörer utrymme i nätet strider mot etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL och hur man i sådant fall kan lösa denna konflikt. Beträffande andra sändningar än trådsändningar ("etersändningar") föreligger inte ett motsvarande problem eftersom 3 kap. 2 § YGL tillåter att villkor ställs upp enligt föreskrifter i vanlig lag. Dessa andra sändningar, t.ex. mobiltelefoni och WAP-tjänster, behandlas därför inte här.

I detta avsnitt tas också upp en annan fråga som rör etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL, nämligen frågan om risken för monopolisering av bestämmanderätten beträffande innehåll i nät. Med innehåll avses då inte teletjänster som t.ex. telefoni, utan massmedialt innehåll som faller under YGL, t.ex. överföring från databaser som faller under YGL eller förmedling av radio- och TV-program. Frågan är om man under hänsynstagande till etableringsfriheten för trådsändningar kan motverka nätinnehavarens monopolliknande ställning när det gäller att bestämma vilket innehåll som förmedlas genom nätet. Frågan rör möjligheten att åstadkomma konkurrens beträffande innehållet i nät genom regler som tvingar nätinnehavaren att bereda annan tillhandahållare av innehåll plats i

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2887/2000 av den 18 december 2000 om tillträde till accessnät, se avsnitt 4.2.

nätet och t.ex. abonnenternas inflytande över kabel-TV-bolagens utbud samt hyresgästernas inflytande över vilken operatör som skall väljas i nya fastighetsnät för bredbandskommunikation. Det kan nämnas att frågan om tillgång till nät för andra aktörer än nätinnehavaren har varit en viktig fråga när samgående mellan stora företag för nätdistribution och för programverksamhet har prövats.

De frågor som rör förhållandet till etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL och som behandlas i detta avsnitt är alltså dels hur man kan åstadkomma konkurrens i två avseenden, beträffande traditionella tele-tjänster, t.ex. telefoni, och beträffande innehåll i tjänster som faller under YGL, t.ex. databaser eller radio- och TV-program, dels hur man kan åstadkomma möjlighet för mottagare att påverka nätinnehavarens programutbud.

Grunden till att problemen med bristande konkurrens uppkommer är att det är mycket kostnadskrävande att anlägga konkurrerande trådnät och att den grundlagsskyddade etableringsfriheten kan hindra tillämpningen av regler som tvingar nätinnehavaren att ge andra operatörer tillgång till näten. Nätinnehavaren har därför en monopolliknande ställning. Orsaken till problemet med mottagarnas bristande inflytande över programutbudet i kabel-TV är bl.a. att kabel-TV-företagen i princip inte ger konsumenterna möjlighet att välja och betala för enstaka kanaler ur det utbud som kabel-TV-företagen själva har bestämmanderätten över. Mottagarna tvingas i stället att ta emot och möjligen också betala för kanaler som de inte vill se. Hur många beror på om de önskade kanalerna ligger i ett basutbud eller ett tilläggsutbud. Det är endast de hushåll som är anslutna till Telias digitaliserade nät och som har en digital TV-box som kan göra individuella val. Det är fråga om ca 30 000 hushåll. Kabel-TV-företagen har hänvisat till att de utländska programföretagen inte går med på att innehåll säljs kanalvis och att en lösning med individuella val kräver dyrare utrustning (se Mediekoncentrationskommitténs betänkande, Yttrandefriheten och konkurrensen, SOU 1999:30 s. 378). Det föreligger ett samband mellan frågorna om konkurrens och mottagarkretsens inflytande över programutbudet på det sättet att konkurrens beträffande innehåll, dvs. tillgång till innehåll från olika aktörer, kan minska betydelsen av mottagarkretsens möjlighet att påverka programutbudet hos en enskild aktör.

I Medigrundlagsutredningens direktiv nämns skillnaden i hur transport av information i kabelnät för TV-distribution respektive telenät behandlas som ett exempel på ett avgränsningsproblem som teknikutvecklingen gett upphov till. Det anges att etableringsfrihet råder för sändningar av radio-program genom tråd enligt 3 kap. 1 § YGL och att det i fråga om tele-tjänster finns en skyldighet enligt telelagen att bedriva samtrafik. Den ovan nämnda konkurrensfrågan som avser teletjänster kan därför anses falla inom Medigrundlagsutredningens uppdrag. Det är mera tveksamt

om kommittén har att behandla frågan om konkurrens mellan massmedieföretag och den särskilda frågan om abonnenternas inflytande över programutbudet i lokala nät. Det kan hävdas att dessa frågor i första hand bör behandlas i samband med den fortsatta beredningen av Mediekoncentrationskommitténs betänkande. Mediegrundlagsutredningen har emellertid enligt direktiven att behandla vissa tillämpningsproblem rörande YGL och att göra en översyn över YGL:s begreppsapparat på det sätt som JK efterlyst. Som kommer att framgå i det följande kan det anses oklart om den nu gällande must carry-regeln innefattar tillåtelse till lagstiftning med syfte att ge abonnenterna inflytande över programutbudet i lokala nät. Det kan hävdas att även denna fråga rör YGL:s begreppsapparat och tillämpningen av grundlagen. Med hänsyn till detta och då Mediegrundlagsutredningen, på grund av det i direktiven nämnda avgränsningsproblemet, ändå har anledning att överväga ändringar i 3 kap. 1 § YGL har kommittén stannat för att utifrån sina utgångspunkter även behandla frågan om konkurrens på massmediemarknaden och frågan om konsumenternas inflytande över programutbudet i lokala nät.

5.5.2 Något om näten m.m.

I de flesta bostäder finns i vart fall två nät, telefonnätet och elnätet. I vissa bostäder finns också kabel-TV-nät. Den del av näten som ligger närmast abonnenten brukar kallas accessnätet. Som redan nämnts innebär konvergensutvecklingen att nät som tidigare endast kunde användas för att förmedla en viss tjänst, t.ex. telefoni, nu kan användas för att förmedla även andra tjänster t.ex. överföringar från databaser som faller under YGL eller radio- och TV-sändningar. Tillgången till ett accessnät är av avgörande betydelse för att möjliggöra för en operatör att kunna tillhandahålla produkter och tjänster i accessnätet och därmed öka konkurrensen på området. I Sverige ägs det fasta accessnätet för telefoni nästan uteslutande av Telia (se bilaga 2 till SOU 1999:55 och Post- och telestyrelsens, PTS, skrivelse till Näringsdepartementet av den 16 september 1999, dnr N1999/10239). Tillgång till accessnät kan erhållas genom nyutbyggnad av accessnät, uthyrning av Telias accessnät eller utnyttjande av befintliga accessnät. Som nämnts är det mycket kostnadskrävande att anlägga konkurrerande accessnät och enligt en konsultation som PTS genomförde sommaren 1999 ansåg aktörerna på marknaden att något alternativt accessnät för framför allt hushållskunderna som kunde konkurrera med Telias inte skulle finnas inom överskådlig framtid. Frågan om den grundlagskyddade etableringsfriheten för trådsändningar hindrar tillämpningen av regler i vanlig lag som inskränker nätinnehavarens rådighet över nätet och hur man i sådant fall kan lösa denna konflikt så att andra operatörer kan få

tillgång till Telias accessnät är därför av stor betydelse liksom frågan hur monopolisering av innehåll i nät kan motverkas.

När det gäller kabel-TV-nät kan nämnas att det i Sverige finns fyra dominerande kabel-nätoperatörer som tillsammans har cirka 95 procent av marknaden och av vilka Com Hem AB är den överlägset största aktören. (Com Hem AB är ett dotterbolag till Telia.) Ett kabelnät består av flera delar; antenn, huvudcentral, stamnät, spridningsnät och fastighetsnät. Den del som ligger i fastigheten och som går ut till en s.k. överlämningspunkt utanför fastigheten kallas fastighetsnät och torde utgöra tillbehör till fastigheten. Den del av nätet som går från överlämningspunkten till kabel-TV-företaget, dvs. spridningsnätet och stamnätet, kallas ibland med ett gemensamt namn för basnät. Vanligen äger kabel-TV-företaget basnätet men det förekommer att företagen hyr hela eller delar av basnätet samt huvudcentral (SOU 1999:30 s. 373 ff.).

Beträffande de nya fastighetsnäten för bredbandskommunikation kan nämnas att regeringen i IT-propositionen anför att utvecklingen av dessa nya nät har gått oerhört snabbt alltsedan 1999 och att en undersökning visar att 138 bostadsföretag fattat beslut (eller i mars 2000 skulle fatta beslut inom sex månader) om utbyggnad av fastighetsnät samt att i 81 av dessa företag hyresgästerna inte skulle få välja operatör (prop. 1999/2000:86 s. 91). Regeringen anger att man därför kan befara att det finns stora risker för lokal monopolisering. Regeringen anför vidare att det är viktigt att förebygga risker för sådan monopolisering och att den därför uppdragit åt PTS att utreda frågan och därvid också belysa fastighetsägarens ansvar för anläggande av trådnät. PTS avlämnade sin rapport den 2 maj 2000, se nedan.

5.5.3 Kort om frågornas tidigare behandling

Konkurrens beträffande teletjänster

I sin ovan nämnda skrivelse till regeringen av den 16 september 1999 lämnar PTS förslag till ändringar i telelagen för att möjliggöra åtkomst till accessnät för teleoperatörer som tillhandahåller teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät. Förslaget innebär att tillståndshavare som är anmälda till Europeiska kommissionen på grund av att de har ett betydande inflytande på den svenska marknaden genom tillståndsvillkor skall kunna ges skyldighet att ge tillgång till sitt accessnät på rimlig begäran. I dagsläget är det endast Telia AB som uppfyller kraven för att åläggas denna skyldighet.

EG-kommissionen angav i sitt meddelande ”Mot ett nytt regelverk för infrastruktur för elektronisk kommunikation och tillhörande tjänster”

(KOM(1999)539) beträffande konkurrensen i lokala nät (dvs. accessnät) att brådslande åtgärder krävdes för att öka konkurrensen inom de lokala näten. Kommissionen ansåg att gemenskapen inte kunde vänta på att lagstiftning skall antas inom detta område. Kommissionen angav att den i stället skulle använda sig av rekommendationer, och i särskilda fall, sina befogenheter enligt konkurrensreglerna i Romfördraget för att uppmuntra en uppdelning av anslutningarna för lokala nät i hela EU.

I ett yttrande den 17 februari 2000 över kommissionens meddelande ställde sig regeringen positiv till förslaget och angav att tillgången till ett accessnät är av avgörande betydelse för att operatörer skall kunna tillhandahålla produkter och tjänster i accessnätet och därmed öka konkurrensen på detta område.

Regeringen angav i IT-propositionen (prop. 1999/2000:86 s. 91) att starka skäl talar för att tillgång till accessnät görs möjlig och att detta skall ske genom lagstiftning. Regeringen anförde vidare att den senaste tidens tekniska utveckling emellertid inneburit att radio- och TV-tjänster samt andra tjänster som kräver hög överföringskapacitet, t.ex. kommunikation via Internet, kan förmedlas även genom telenätet och att detta innebär att vissa bestämmelser i YGL aktualiseras även när det gäller telenät. Regeringen angav att bestämmelsen i 3 kap. 1 § YGL innebär att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd och att det inte kan uteslutas att en skyldighet att ge tillgång till sitt accessnät innebär en begränsning av denna grundlagsfästa rätt för nätinnehavaren. Regeringen angav att frågans förhållande till YGL därför måste övervägas innan något förslag till lagstiftning kan presenteras. Riksdagen beslutade den 13 juni 2000 (rskr.1999/2000:256) att ge regeringen till känna att regeringen snarast bör redovisa lagförslag som möjliggör att de lokala accessnäten öppnas för konkurrens.

Kommissionen antog den 25 maj 2000 en icke bindande rekommendation om tillträde till accessnätet (Kommissionens rekommendation 2000/417/EG av den 25 maj 2000 om tillträde till accessnät, LLUB, Local Loop Unbundling) kompletterad med ett meddelande (Meddelande från kommissionen om tillträde till accessnät, LLUB, KOM(2000) 237 av den 26 april 2000). Kommissionen utarbetade därefter ett förslag till förordning om tillträde till accessnätet (KOM(2000) 394). Syftet var att medlemsstaterna lagvägen skulle kunna driva igenom att operatörer med ett betydande inflytande på marknaden senast den 31 december 2000 gav tillträde till de kopparbaserade accessnäten, både i form av ensamrätt och i form av gemensamt utnyttjande tillsammans med andra operatörer. Vid ett ministerrådsmöte den 3 oktober 2000 enades medlemsländerna om en gemensam ståndpunkt innebärande att förordningen skulle bli gällande från årsskiftet 2000/2001.

Som redan nämnts utfärdade Europaparlamentet och rådet den 18 december 2000 en förordning om tillträde till accessnät (se avsnitt 5.5.4). Som framgår i annat sammanhang (se kapitel 7 om EG:s dataskyddsdirektiv) innebär detta att det svenska grundlagsskyddet för etableringsfriheten för trådnät får anses inskränkt, även utan någon motsvarande ändring i YGL.

När det gäller frågan om förhållandet mellan telelagens regler om skyldighet att driva samtrafik och den grundlagsskyddade etableringsfriheten för trådsändningar kan nämnas att Konvergensutredningen kom till slutsatsen att det inte kunde uteslutas att en generell tillämpning av samtrafikreglerna kunde komma i konflikt med den etableringsfrihet som enligt YGL gäller för trådsändningar av radioprogram (SOU 1999:55 s. 259).

Det kan här även nämnas att konkurrensen på marknaden för mobil kommunikation främjades genom en ändring i telelagen som trädde i kraft den 1 maj 2000 (SFS 2000:210). Genom ändringen infördes en skyldighet för tillståndshavare som innehar ett telenät för mobila teletjänster att, i den mån det finns tillgänglig kapacitet, på marknadsmässiga villkor upplåta nätkapacitet till andra (23 a § telelagen). Skyldigheten gäller inte i förhållande till andra tillståndshavare som innehar telenät för mobila teletjänster.

Risk för monopolisering av innehåll i nät

I IT-propositionen angav regeringen att IT-infrastrukturutredningen (SOU 1999:85) konstaterade att risker för monopolisering kunde komma att uppträda men att utredningen inte utredde frågan närmare utan föreslog en ny utredning. Regeringen angav vidare att remissinstanserna kraftfullt framhåller risken för monopol i de nya accessnät som nu växer fram och att man hänvisar till parallellen med kabel-TV-näten som man föreslår skall öppnas för konkurrens. Som redan nämnts anförde regeringen vidare att det var viktigt att förebygga risker för lokal monopolisering och regeringen uppdrog åt PTS att utreda frågan och även belysa fastighetsägarens ansvar för anläggande av trådnät. I en rapport av den 2 maj 2000 föreslår PTS vissa åtgärder för att minska riskerna för monopol på bredbandsområdet, bl.a. att PTS skall utreda om vissa bestämmelser i telelagen bör ändras så att de även omfattar samtrafik för datakommunikation. PTS framhåller också att det är väsentligt att ett reglerat öppnande av accessnäten för telefoni genomförs skyndsamt.

När det gäller kabel-TV-företagens ställning kan nämnas att Mediekoncentrationskommittén fann att kabel-TV-företagen i många fall har en monopolliknande ställning och att detta tillsammans med det starka skydd som YGL ger trådsändningar medför svårigheter när det gäller att tillför-

säkra abonnenterna tillräckligt inflytande över programutbudet (SOU 1999:30 s. 373). Kommittén angav att möjligheterna att på frivillighetens väg komma till rätta med dessa problem ter sig osäkra och att det borde övervägas om inte en ändring i YGL borde göras som möjliggör lagstiftning med syfte att ge abonnenterna inflytande över vilka program som distribueras i kabelnät. Ändringen borde enligt kommitténs mening vara utformad så att den ger utrymme för lagstiftningslösningar av olika ingripande karaktär, alltifrån ett visst inflytande för mottagarkollektivet över programvalet till en rätt för den enskilde abonnenten att göra individuella val, beroende på bedömningar t.ex. av den tekniska utvecklingen, konkurrenssituationen och ekonomiska förutsättningar (a. bet. s. 390). Enligt kommittén kunde en ändring i detta syfte förslagsvis vara utformad så att undantaget från den principiella etableringsfriheten på kabel-TV-området enligt 3 kap. 1 § YGL inte som nu begränsas till att ta sikte på allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Även allmänhetens intresse av inflytande över programvalet borde enligt kommittén kunna bli föremål för reglering utan hinder av den grundlagsfästa etableringsfriheten.

I remissvaren över Mediekoncentrationskommitténs betänkande påpekades bl.a. att abonnenternas möjlighet att påverka kommer att avsevärt förbättras genom den tekniska utvecklingen. Svenska Kabel-TV-föreningen anförde bl.a. angående hushållens möjligheter att påverka programutbudet att den digitala tekniken inom några få år kommer att ge kabel-TV-näten nästan obegränsad kapacitet och att detta innebär att alla program av intresse för abonnenterna kommer att kunna distribueras förutsatt att kabel-TV-företagen har rimliga möjligheter att erhålla rätt till vidareändring.

Det kan även noteras att det inte är osannolikt att EG kommer att intressera sig för riskerna för monopolisering av innehåll i nät (jfr t.ex arbetet inom den telepolitiska rådsgruppen).

5.5.4 Gällande rätt

Etableringsfriheten för trådsändningar i YGL

Som anges i avsnitt 1.2.1 är principen om etableringsfrihet en av de grundläggande principerna i YGL. Den innebär att det - med undantag för sändning av radioprogram genom eter - står envar fritt att inleda och driva verksamhet för spridning av information till allmänheten i de former som skyddas av grundlagen. Något krav på tillstånd för verksamheten kan alltså inte ställas upp och rätten att driva verksamheten påverkas inte heller av konkurs (6 kap. 1 § konkurslagen 1987:672) eller näringsförbud enligt lagen (1986:436) om näringsförbud. Beträffande rätt att sända radio-

eller TV-program på annat sätt än genom tråd ("genom etern") råder däremot inte full etableringsfrihet. Anledningen till detta är att det för sådana sändningar krävs utrymme i frekvensspektrum för att inte störningar skall uppstå i radiotraffiken. För att så stor etableringsfrihet som möjligt ändå skall gälla också för radiosändningar genom etern föreskrivs i 3 kap. 2 § andra stycket YGL att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Regeln om etableringsfrihet för trådsändningar finns i 3 kap. 1 § YGL. I första stycket anges att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd. Etableringsfriheten omfattar både vidaresändningar, dvs. samtidig och oförändrad vidareförmedling av en annan sändning, och andra sändningar (prop. 1990/91:64 s. 89). Det görs alltså ingen skillnad mellan att sända i betydelsen bedriva egen programverksamhet och att distribuera andras program, utan etableringsfriheten gäller båda typerna av sändningar (jfr SOU 1997:68 s. 77 f och SOU 1999:30 s. 162). Etableringsfriheten för trådsändningar innebär att det inte går att ställa krav på tillstånd för sådana sändningar och att möjligheten att driva verksamheten i princip inte får begränsas av villkor som inte har stöd i grundlagen. Av förarbetena till TF framgår att näringsrättsliga bestämmelser som t.ex. firmaregistrering och bokföringsskyldighet i och för sig inte behöver innebära en inskränkning i etableringsfriheten (prop. 1948:230 s. 149). Detta bör även gälla YGL.

Etableringsfriheten för trådsändningar enligt YGL är emellertid inte oinskränkt. I 3 kap. 1 § andra stycket sägs nämligen att den frihet som följer av första stycket inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning, den s.k. must carry-principen. (Det sägs också att den frihet som följer av första stycket inte heller hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. Detta undantag från etableringsfriheten behandlas inte närmare här.)

Sådana föreskrifter i lag om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program som det ges tillåtelse till i 3 kap. 1 § andra stycket YGL finns i 8 kap. radio- och TV-lagen. Sändningsplikten, eller must carry-skyldigheten, innebär skyldighet att under vissa förutsättningar ge utrymme i nätet dels för sändningar från lokala kabelsändarföretag (8 kap. 2 § radio- och TV-lagen) och dels för vissa TV-sändningar som sker med tillstånd av regeringen (8 kap. 1 § radio- och TV-lagen). Sändningsplikten enligt den senare paragrafen avser för närvarande sändningar från Sveriges Television och TV 4 AB. Anledningen till sändningsplikten beträffande

dessa sändningar med tillstånd av regeringen är att de boende i fastigheter som är anslutna till kabelnätet i praktiken är hänvisade till det programutbud som kabelföretaget sänder ut. Någon möjlighet för den enskilde att välja annat kabelföretag föreligger normalt inte och oftast har han inte heller möjlighet att ordna tillfredsställande mottagning på annat sätt. Syftet med sändningsplikten är därför att säkerställa att de som bor i en kabelansluten fastighet får tillgång till samma programutbud som de skulle haft om de inte bott i en sådan fastighet.

När det gäller lokala kabelsändarföretag kan nämnas att Radio- och TV-verket kan förordna en juridisk person som bildats för att driva lokala kabelsändningar till lokalt kabelsändarföretag. Det krävs för förordnande att företaget är sådant att det kan antas låta olika intressen och meningsriktningar komma till tals i sin verksamhet. Ett förordnande gäller för högst tre år i taget och ger kabelsändarföretaget rätt att utan kostnad disponera ett särskilt bestämt utrymme (högst en kanal) i varje kabelnät med fler än 100 anslutna bostäder i en kommun (8 kap. 2 och 5 §§ radio- och TV-lagen). Nätinnehavarens skyldighet att upplåta en kanal för sådana sändningar syftar till att vidga yttrandefriheten och ge mindre resursstarka aktörer tillgång till mediet. Lokala kabelsändarföretag ska i sin sändningsverksamhet sträva efter vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet. Av den anledningen kallas denna sändningsform av många för allemans-TV eller public access-TV.

Beträffande must carry-skyldigheten har redan nämnts att Mediekoncentrationskommittén föreslog att denna bestämmelse skulle ändras så att även allmänhetens intresse av inflytande över programvalet skulle kunna bli föremål för reglering utan hinder av den grundlagsfästa etableringsfriheten. Syftet med ändringen skulle vara att tillförsäkra kabel-TV-abonnenter tillräckligt inflytande över programutbudet.

Det kan noteras att i lagrådsremissens förslag till yttrandefrihetsgrundlag (prop. 1990/91:64 s. 185) var must carry-skyldigheten i 3 kap. 1 § andra stycket YGL formulerad så att det gavs en generell möjlighet att i lag meddela föreskrifter om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program. Regeln hade följande lydelse enligt lagrådsremissen: *"Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program eller om ingripanden..."*. Den gällande inskränkande formuleringen om skyldighet att ge utrymme för program *"i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning"* fanns alltså inte med.

I lagrådsremissens specialmotivering (a. prop. s. 115) angavs att det genom andra stycket öppnades möjlighet att ordna villkoren för trådsändningarna i två avseenden. Den ena gällde inskränkningarna i sändningsfriheten i syfte att möjliggöra ingripanden mot våld och pornografi. Denna

möjlighet är inte av intresse i detta sammanhang. Den andra möjligheten att ordna villkoren för trådsändningar angavs innebära möjlighet att förplikta en nätägare att förmedla t.ex. Sveriges Radio-företagens sändningar och att lagstifta om en kostnadsfri kanal för lokala kabelsändningar. Det angavs vidare att en sådan skyldighet att upplåta sändningsutrymme åt var och en som berörs i den allmänna motiveringen, dvs. skyldighet för nätinnehavaren att upplåta sändningsutrymme till den som önskar begagna trådnätet (se a. prop. s. 87 f.), kunde föreskrivas. Slutligen angavs att bestämmelsen också lämnade ett visst utrymme för lagstiftning som syftade till inflytande för mottagarkollektivet över valet av program som distribueras i kabelnät. Bestämmelsen angavs sålunda tillåta bl.a. föreskrifter som ålägger nätinnehavare att efterhöra mottagarkretsens önskemål i fråga om vilka program som skall förmedlas i trådnät utöver dem som nätägaren kan vara skyldig att bereda plats för och tillåtelse till föreskrifter om ingripande mot åsidosättande av sådan skyldighet att efterhöra mottagarkretsens önskemål.

Lagrådet fann att avfattningen av undantagsbestämmelsen i andra stycket i remissens förslag inte var tillfredsställande. Mot den andra punkten om ingripanden mot våldsframställningar m.m. gjordes ingen invändning. Däremot angavs att den första punkten kunde ge ett felaktigt intryck genom att den var avfattad som en generell fullmakt att i lag föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program. Lagrådet angav att en sådan fullmakt skulle kunna användas till förfång för yttrandefriheten, som i princip innebär en rätt att uttrycka egna tankar, åsikter och känslor, utan skyldighet att förmedla andras. Lagrådet anförde att det också klart framgick av remissen att motiveringen för regeln om sändningsplikt var att garantera yttrande- och informationsfriheten mot möjliga negativa monopoleffekter som etableringsfriheten kan ge upphov till och att det var fråga om en avvägning av två motstående intressen. Lagrådet fann det angeläget att den aktuella regeln formulerades om så att det positiva syftet framgick och angav att detta kunde ske genom en hänvisning till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Lagrådet anförde vidare att det också borde övervägas vad regeln borde omfatta och att frågan enligt Lagrådets mening var om man, då en ny grundlag stiftas, utan vidare skulle behålla de avvikelser från huvudprinciperna som förekom i den gällande lagstiftningen. Enligt Lagrådets uppfattning borde sådana överväganden leda till att regeln begränsades till att avse de vanliga rikstäckande ljudradio- och televisionsprogrammen. Vidare angavs att även beträffande dessa borde förmedlingskyldighetens omfattning begränsas till vad som kan anses tillgodose kravet på allsidig upplysning. Lagrådet föreslog också att det i ett nytt andra stycke i paragrafen skulle sägas att det inte får föreskrivas förbud mot anläggande av trådnät.

Lagrådet föreslog följande lydelse av 3 kap. 1 § YGL (a. prop. s. 209):

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

Förbud mot anläggande av trådnät för sändning av radioprogram får inte föreskrivas.

I lag får föreskrivas skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för program som sänds med inriktning på hela riket, i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning.

Den frihet som följer av första stycket hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om ingripanden mot fortsatt sändning av ett radioprogram, utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder och hets mot folkgrupp.

Departementschefen instämde i Lagrådets förslag om en uttrycklig bestämmelse om att det inte får föreskrivas förbud mot anläggande av trådnät. Bestämmelsen infördes dock i 1 kap. 3 § tredje stycket YGL.

Departementschefen anslöt sig också till Lagrådets förslag om att undantagsbestämmelsen i andra stycket i det remitterade förslaget skulle formuleras så att dess positiva syfte att främja yttrandefriheten i en vidare mening framgick genom att förmedlingsskyldighet skulle kunna föreskrivas endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens tillgång till allsidig upplysning.

Beträffande Lagrådets uppfattning att möjligheten för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program skulle begränsas till att avse endast de riktäckande ljudradio- och televisionsprogrammen angav departementschefen att detta skulle innebära att den gällande skyldigheten att ge utrymme för lokal spridning av program från vissa sändarföretag inte skulle kunna upprätthållas. Departementschefen anförde att om en grundlagsreglering för med sig faktiska svårigheter för olika kategoriers användning av trådnät för lokala sändningar har den knappast bidragit vare sig till att allmänheten får tillgång till en så allsidig upplysning som möjligt eller till att den av grundlagen skyddade yttrandefriheten blir en praktisk realitet för var och en. Departementschefen var därför inte beredd att tillstyrka den ändring som Lagrådet föreslagit på denna punkt.

I sin anmälan av lagrådsyttrandet nämner departementschefen inte något om möjligheten att föreskriva skyldighet att upplåta sändningsutrymme åt var och en och inte heller något om utrymmet för lagstiftning som syftar till att ge inflytande för mottagarkollektivet över valet av program som distribueras i kabelnät. Det kan därför anses oklart om must carry-regeln med den utformning den fick efter Lagrådets yttrande tillåter lagstiftning med syfte att ge sändningsutrymme åt var och en eller med syfte

att tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över valet av program som distribueras i kabelnät.

Det kan här nämnas att Mediekoncentrationskommittén ansåg att med den lydelse lagtexten fick möjligheten till konsumentinflytande begränsades påtagligt eftersom must carry-skyldigheten endast får ta sikte på allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Kommittén angav att begreppet allsidig upplysning knappast kan ges en så extensiv tolkning att det skulle kunna omfatta andra programtjänster än sådana som är riktäckande eller har en mycket stor spridning och att det inte heller synes kunna tolkas olika beroende på den enskilde konsumentens önskemål (SOU 1999:30 s. 381).

Telelagen

I telelagen finns bestämmelser om televerksamhet. Med televerksamhet avses förmedling av telemedelanden via telenät eller tillhandahållande av nätkapacitet och med telemedelanden avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare (1 §). I 1 § sista stycket i telelagen anges att med televerksamhet avses inte utsändning till allmänheten av program i ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket första meningen YGL. Det kan förefalla tveksamt om detta undantag omfattar databaser som faller under databasregeln i 1 kap. 9 § YGL eftersom det där inte talas om sändning eller utsändning till allmänheten. Oavsett hur detta undantag i telelagen är utformat följer emellertid av principen om att grundlag har företräde framför vanlig lag (lex superior-principen) att i vart fall regler i telelagen som strider mot grundlagens regler inte kan tillämpas på överföringar från en databas som omfattas av YGL.

Telelagen innehåller i 32-36 §§ regler om skyldighet att driva samtrafik. Med samtrafik avses fysisk och logisk sammankoppling av telenät som möjliggör att teletjänster som tillhandahålls i telenäten fungerar mellan alla användares nätanslutningspunkter, såväl fasta som mobila, och där användarna ges möjlighet att få tillgång till tjänster som tillhandahålls i näten. Samtrafik utgör en grundläggande förutsättning för att uppnå ett effektivt telesystem på en öppen marknad. För att telekommunikationerna skall kunna betraktas som effektiva måste abonnenterna kunna nå varandra oavsett vilken operatör de är anslutna till och vilket allmänt tillgängligt nät denne nyttjar. Det har därför ansetts nödvändigt med regler om samtrafik (prop. 1996/97:61 s. 57).

Enligt 32 § telelagen är den som tillhandahåller teletjänst som är anmälningspliktig enligt 5 § skyldig att på begäran bedriva samtrafik med

annan som tillhandahåller teletjänst som är anmäld enligt nämnda paragraf. Detsamma gäller den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller annan teletjänst i en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande. Ersättning för samtrafik avseende telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt skall enligt 32 § andra stycket telelagen vara rättvis och skäligen med hänsyn till kostnaderna för prestationen. Detsamma gäller för samtrafik avseende telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt, om den bedrivs av någon som har ett betydande inflytande på marknaden för samtrafik och är anmäld enligt 6 §. För annan samtrafik får marknadsmässiga villkor bestämmas.

I 36 § telelagen sägs också att den som tillhandahåller nätkapacitet inom ett allmänt tillgängligt telenät är skyldig att på begäran, av någon annan som tillhandahåller sådan nätkapacitet, medverka till sammankoppling av telenätet med dennes telenät för att upprätta sammanhängande förbindelser i näten. Vidare kan nämnas att tillsynsmyndigheten enligt 15 § första stycket 2 telelagen har möjlighet att förena ett tillstånd enligt lagen med skyldighet för tillståndshavaren att med beaktande av tillgänglig kapacitet tillhandahålla annan nätkapacitet än för mobila teletjänster på vissa villkor åt den som efterfrågar sådan.

EG:s förordning om tillträde till accessnät

Förordningen trädde i kraft den 2 januari 2001. Syftet med förordningen är att få till stånd en effektiv konkurrens i det lokala accessnätet. Det har ansetts angeläget att öka konkurrensen i det lokala accessnätet sedan undersökningar visat att detta nät är ett av de minst konkurrensutsatta områdena på den avreglerade telemarknaden. För att snabbt få till stånd en reglering som främjar konkurrensen har en förordning som direkt blir tillämplig i medlemsstaterna utfärdats i stället för ett direktiv som kräver implementering i medlemsstaternas lagstiftning. Förordningen är dock endast en temporär åtgärd. Det anges i förordningen att det nya regelverket för elektronisk kommunikation bör omfatta lämpliga bestämmelser för att ersätta förordningen. Syftet med förordningen är att främja tillträde till det accessnät av koppar, eller annan metall, som de f.d. monopolföretagen byggt upp under sin monopolställning. Med accessnät avses den fysiska förbindelsen i det lokala nätet som förbinder en abonnents lokaler med t.ex. en lokalstation i det allmänt tillgängliga fasta nätet. Förordningen ålägger operatörer för fast telefoni som bedömts ha ett betydande marknadsinflytande att ge tillträde till accessnätet och erbjuda samlokalisering. Skyldigheten att ge tillträde omfattar såväl tillträde med ensamrätt, dvs. en exklu-

siv rätt att använda hela frekvensspektrum i metalledningen, som gemensamt tillträde, dvs. tillträde som inte omfattar talfrekvenser.

5.5.5 Överväganden

Som nämnts ovan innebär konvergensutvecklingen bl.a. att nät som tidigare använts enbart för privat kommunikation, t.ex. telefoni, nu kan användas också för massmedial kommunikation som omfattas av YGL, t.ex. utsändning av radio- eller TV-program och överföringar från databaser som faller under databasregeln. När ett nät används för kommunikation som faller under YGL innebär detta att den grundlagsfästa etableringsfriheten för trådsändningar gäller för nätet. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening gäller den grundlagsfästa etableringsfriheten för trådsändningar oavsett om grundlagsskyddad kommunikation faktiskt pågår just då inskränkningar i nätinnehavarens rådighet över nätet aktualiseras, om det är fråga om ett nät där sådan kommunikation kan förväntas ske.

Frågan är då vad etableringsfriheten närmare bestämt kan anses innebära. Vad det först gäller telelagens regler om skyldighet att bedriva samtrafik och att upplåta nätkapacitet och de nya EG-reglerna om tillträde till accessnätet kan konstateras att de innebär en skyldighet för nätinnehavaren att bereda plats för annan operatörs tjänster i nätet. Reglerna innebär alltså en inskränkning av nätinnehavarens rådighet över nätet. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening måste sådana regler anses inskränka den grundlagsfästa etableringsfriheten för trådsändningar eftersom etableringsfriheten inte avser att garantera envar tillgång till befintliga nät. Att det förhåller sig så framgår av att det ansetts nödvändigt med den uttryckliga must carry-regeln i 3 kap. 1 § andra stycket YGL för att ge tillåtelse till regler i vanlig lag om inskränkningar i nätinnehavarens rådighet över nätet (jfr SOU 1999:30 s. 163). De inskränkningar som i dag gäller med stöd av must carry-principen enligt YGL är som framgått skyldighet att upplåta nätkapacitet åt lokala kabelsändarföretag och åt Sveriges Televisions och TV 4 AB:s program. Undantaget från etableringsfriheten genom must carry-principen kan inte anses omfatta skyldighet att bereda annan operatör plats i nätet för att öka konkurrensen beträffande teletjänster. Det förda resonemanget innebär att telelagens regler om samtrafik och skyldighet att upplåta nätkapacitet samt de nya EG-reglerna om tvingande tillträde till accessnätet är oförenliga med den grundlagsfästa etableringsfriheten för trådsändningar.

Även eventuella framtida regler i lag som syftar till att motverka monopolisering av innehållet i nät genom lagregler om skyldighet för t.ex. ett kabel-TV-bolag att ge utrymme för annat kabel-TV-bolag eller annan operatör i nätet skulle innebära en inskränkning i nätinnehavarens rådighet

över nätet. Ett motsvarande synsätt kan anläggas på villkor av detta slag som förutsättning för godkännande enligt konkurrenslagstiftningen till samgående mellan företag på massmediemarknaden. Likaså får lagregler om skyldighet att inhämta mottagarkretsens önskemål i fråga om vilka program som skall förmedlas i nätet anses innebära en inskränkning av nätinnehavarens rådighet över nätet, i vart fall om de förenas med möjligheter till ingripande mot åsidosättande av sådan skyldighet. När det gäller frågan om lagregler för att motverka monopolisering av innehållet i nät och för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet tar Mediegrundlagsutredningen inte ställning till om sådana lagregler bör införas. Kommittén behandlar i det följande endast frågan om en öppning i grundlagen krävs och hur den i så fall skall utformas, om man anser att det bör införas lagregler för att motverka monopolisering av innehållet i nät och för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet. Som angetts i det föregående kan det enligt nuvarande grundlagsreglering - till skillnad mot den ursprungligen föreslagna regeln - anses oklart om must carry-regeln i den utformning den fick efter Lagrådets yttrande kan anses tillåta lagregler med syfte att ge sändningsutrymme åt var och en eller med syfte att tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över valet av program som distribueras i kabelnät.

När det gäller tillåtligheten av lagstiftning med syfte att ge sändningsutrymme åt var och en kan noteras att departementschefen inte delade Lagrådets uppfattning att möjligheten att föreskriva skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program borde begränsas till att avse de vanliga rikstäckande ljudradio- och TV-programmen. Därvid nämnde departementschefen visserligen inte något om möjligheten att ge sändningsutrymme åt vem som helst utan hänvisade till att Lagrådets förslag skulle innebära att den då gällande skyldigheten att ge utrymme för lokal spridning av program från vissa sändarföretag inte skulle kunna upprätthållas i framtiden. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening är det fullt möjligt att syftet fortfarande var att skyldigheten att ge sändningsutrymme åt även andra sändarföretag än de med rikstäckande ljudradio- och TV-program och de lokala sändarföretagen skulle gälla, liksom möjligheten till lagstiftning som syftar till att ge mottagarkollektivet inflytande över programutbudet. Det kan dock konstateras att detta i så fall inte klart kommer till uttryck i regelns lydelse, men detta gäller i samma mån den lydelse som föreslogs i lagrådsremissen. Kommittén anser vidare att uttrycket allsidig upplysning i must carry-regeln i en mediesituation med ett större antal rikstäckande programföretag även med en restriktiv tolkning av regeln i nuvarande avfattning får anses omfatta mera än endast program från lokala kabelsändarföretag, Sveriges Television AB och TV 4 AB.

Kommittén anser sammanfattningsvis att redan gällande regler skulle kunna anses ge tillåtelse till lagregler som motverkar monopolisering av

innehållet i nät genom skyldighet att upplåta utrymme för andra innehållsleverantörer och genom skyldighet att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över programvalet.

För att ge tillåtelse till regler om skyldighet att upplåta utrymme i nät för annans teletjänster samt för att klargöra att det är tillåtet med regler om skyldighet för nätinnehavare att släppa in andra program än dem som nu omfattas av skyldigheten och med regler om skyldighet att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkollektivet inflytande över programvalet föreslår Mediegrundlagsutredningen följande lydelse av 3 kap. 1 § andra stycket YGL (ändringar kursiverade):

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 radioprogram i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning,
2. *skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme i nätet för andra överföringar än sådana som omfattas av denna grundlag i den utsträckning det behövs med hänsyn till intresset av konkurrens beträffande sådana tjänster i nätet,*
3. *skyldighet för nätinnehavare att vidta åtgärder för att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet* eller
4. ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsförställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp.

Den första punkten motsvarar då gällande regel och tillåter de nu gällande skyldigheterna att ge utrymme i näten för program från Sveriges Television AB och TV 4 AB och från lokala kabelsändarföretag. Den tillåter också regler om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för ytterligare kabel-TV-bolag och andra som tillhandahåller program ("content-providers"), t.ex. programföretag, i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning. Det sista betyder att saken skall ses i ett informationsfrihetsperspektiv och inte som en rätt för sändarföretag att få sina program distribuerade. Det är alltså ett allmänt mottagarperspektiv som skall anläggas och inte ett konkurrensperspektiv. I första hand är det fråga om att tillämpa det synsätt som ligger bakom nuvarande reglering på en förändrad massmediesituation. Punkten 2 möjliggör tillträde till nät för att öka konkurrensen beträffande teletjänster och skulle täcka t.ex. nu gällande samtrafikregler i telelagen och de nya EG-reglerna om tillträde till accessnätet. Punkten 3 klargör att det är tillåtet med lagregler som syftar till att tillförsäkra mottagarkretsen inflytande över programvalet, t.ex. genom skyldighet för en nätinnehavare att efterhöra mottagarkretsens önskemål rörande programvalet. Inflytandet

skall kunna vara reellt, dvs. verksamt i så måtto att det inte är en ren formsak att inhämta synpunkter på programutbudet. Punkten tillåter också regler om ingripande på grund av åsidosättande av sådan skyldighet.

Som redan framgått överensstämmer den utformning av 3 kap. 1 § andra stycket YGL som angetts här, bortsett från vad som sägs om ”andra överföringar än sådana som omfattas av denna grundlag”, t.ex. teletjänster, med den innebörd samma stycke avsågs ha enligt lagrådsremissens förslag och som den enligt Mediegrundlagsutredningens mening avsågs ha även efter Lagrådets yttrande.

Hur de regler i vanlig lag som den utvidgade must carry-principen tillåter närmare skulle vara utformade är en komplicerad fråga. Det gäller bl.a. till vilket pris nätinnehavaren skall vara skyldig att upplåta utrymme, hur man skall skilja mellan konkurrerande önskemål om tillgång till nätet när inte alla kan tillgodose och hur nätinnehavarens upplåtelseskyldighet skall sanktioneras (jfr prop. 1990/91:64 s. 88). Den närmare utformningen av reglerna kan inte bestämmas i grundlag. Samtidigt avgör den närmare utformningen av reglerna i vilken grad den grundlagsfästa etableringsfriheten respekteras. Förslaget ovan kan kanske kritiseras för att ge utrymme för missbruk i syfte att strypa yttrandefriheten, t.ex. genom regler som tvingar nätinnehavare att upplåta så stort utrymme i nätet eller att upplåta utrymme till en så låg ersättning att nätinnehavarens möjligheter att nå ut med sitt eget budskap i princip försvinner.

Ett skydd mot sådana bestämmelser ges genom regeln i 3 kap. 3 § YGL där det sägs att i fråga om sådana begränsningar i sändningsrätten som avses i 1 och 2 §§ (och som alltså avser bl.a. villkor för etersändningar) gäller vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra-femte styckena och 13 § RF. I dessa bestämmelser sägs bl.a. att begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att den inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och inte heller får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Yttrandefriheten får begränsas endast om särskilt viktiga skäl föranleder det och vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter.

6 Internationella aspekter på ett mer teknikberoende grundlagsskydd för yttrandefriheten

Kommitténs förslag: I 10 kap. YGL införs en regel med innebörd att utgivningsbevis för verksamhet enligt 1 kap. 9 § YGL kan meddelas även när överföringarna utgår från utlandet och att samma regler skall gälla för sådan verksamhet som för likadan verksamhet där överföringarna utgår från Sverige.

Den juridiska delen av de internationella aspekterna på IT-utvecklingen tillhör det mera svårhanterliga i Mediegrundlagsutredningens uppdrag. Redan den reglering som finns i 13 kap. TF (se avsnitt 1.3.1) är ganska komplicerad. Den verklighet som den skall tillämpas på är dock ofta någorlunda överskådlig. Författare, periodiska skrifter, bokförlag och tryckerier kan lokaliseras i ett eller flera länder. Detsamma gällde radio- och TV-verksamhet fram till den internationalisering som satellitsändningstekniken medförde och som i kombination med utbyggnaden av kabel-TV-nät innebar att sändningar på ett annat sätt än tidigare blev gränsöverskridande. Det blev då också svårare att hänföra verksamheten till ett bestämt land. De särskilda reglerna i YGL om satellitsändningar m.m. (se avsnitt 1.3.2) avspeglar denna mer komplicerade verklighet. För de tekniska upptagningarnas del är förhållandena dock mera lika de tryckta skrifterna. För dessa medieformer är det inte så mycket den tekniska som den ekonomiska utvecklingen som kan medföra problem, eftersom företaget blivit mer internationellt och olika delar av en verksamhet oftare kan bli lokaliserade till skilda länder.

Den ökande internationaliseringen är dessutom problematisk på grund av den unika svenska tryck- och yttrandefrihetsregleringen. Regelsystemen i Sverige och andra länder är i många avseenden fundamentalt olika. Så t.ex. är kanske den som kan anses ansvarig i Sverige inte alls någon som kan ställas till svars utomlands och vice versa, om det rör sig om förhållanden som kan hänföras till både vårt land och en annan stat. Man torde kunna förutse att det oftare uppkommer fall där en viss person visserligen är skyddad mot lagföring i Sverige för sin medverkan till ett visst yttrande

som kan anses brottsligt, men i stället blir föremål för ingripande i ett annat land där yttrandet sprids (jfr NJA 1998 s. 817).

De svårigheter som nu har berörts accentueras av utvecklingen av Internet och andra sådana teknikformer. Internet är till sin karaktär gränsöverskridande. Tekniken gör att verksamhet kan bedrivas i många länder samtidigt genom att involverade personer kan befinna sig i var sitt land eller t.o.m. under förflyttning mellan länder. Utnyttjade servrar kan finnas i olika länder, och databasinnehåll kan snabbt flyttas från ett land till ett annat, t.ex. därför att ledigt datalagringsutrymme utnyttjas optimalt genom att information lagras på det ställe där det för tillfället är bäst. Det kan vidare över huvud taget vara svårt att identifiera vem som är verksam och var verksamhet bedrivs. Utvecklingen kan också innebära att grundlagsskyddet i Sverige förlorar något av sin betydelse genom att material som är avsett för en svensk publik ofta är lika tillgängligt utomlands när det publiceras via Internet. Den svenske publicisten kan då riskera att bli föremål för åtal i andra länder trots att han riktat sig främst till en svensk publik och är verksam här. Detta gäller kanske särskilt yttranden som är brottsliga inte för att de riktar sig mot något enskilt intresse, utan för att de begås mot allmänna intressen som hets mot folkgrupp. Den yttersta konsekvensen är att den som medverkar vid publicering på Internet måste ta hänsyn till yttrandefrihetsregleringen i alla jordens länder.

De problem som nu bara antytts kan, som nämnts förut (se kapitel 5), leda till att det svenska regelsystemet blir allt svårare att upprätthålla i praktiken. Som också framhållits tidigare bör detta dock inte leda till att vi nu överger vår grundlagsreglering utan vad som bör göras är en anpassning av denna på det sätt som den tekniska utvecklingen motiverar och som kan förenas med hittillsvarande principer i tryck- och yttrandefrihetsrätten.

Mediegrundlagsutredningens förslag till ett mer teknikberoende grundlagsskydd för yttrandefriheten innebär sammanfattningsvis följande. Företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed jämställda skrifter läggs till i nu gällande databasregel så att även bokförlag o. dyl. får automatiskt grundlagsskydd för sådan databasverksamhet som anges i regeln. Vidare föreslås att regeln utvidgas till att gälla ytterligare tre fall som kan anses som användning av en databas nämligen viss användning av push-teknik, direktsändning på begäran och print on demand (se avsnitt 5.4.2). När bokförlag och liknande eller sådana massmedieföretag som anges i nu gällande databasregel bedriver sådan verksamhet får de alltså automatiskt grundlagsskydd för denna. För andra än massmedieföretag föreslås en möjlighet till grundlagsskydd genom ansökan om utgivningsbevis för tillhandahållande av en databas på det sätt som anges i nu gällande databasregel, viss användning av push-teknik, direktsändning på begäran och print on demand. Grundlagsskyddet är knutet till utgivnings-

beviset. För att sådant bevis skall utfärdas krävs bl.a. att en utgivare för databasen utsetts och åtagit sig uppdraget.

Mediekommittén ansåg att möjligheten att erhålla utgivningsbevis skulle gälla också för den som bedrev databasverksamhet som utgick från utlandet (se SOU 1997:49 s. 238). Remissinstanserna gjorde ingen invändning mot denna bedömning (se Ds 1997:85 s. 46-54, 57-66 och 77). I likhet med Mediekommittén anser Mediegrundlagsutredningen att möjligheten att erhålla utgivningsbevis skall gälla också för den som bedriver verksamhet enligt en utvidgad databasregel genom överföringar som utgår från utlandet. Detta innebär att även massmedieföretag kan få utgivningsbevis, under förutsättning att överföringarna utgår från utlandet (eftersom massmedieföretags databasverksamhet där överföringarna utgår från Sverige redan omfattas av nu gällande databasregel och denna regel enligt Mediegrundlagsutredningens förslag inte upphävs utan kompletteras). Kommittén föreslår alltså en regel om att utgivningsbevis kan meddelas även för sådan verksamhet enligt en utvidgad databasregel där överföringarna utgår från utlandet. Eftersom utgivningsbevis har betydelse endast i Sverige torde denna möjlighet till utgivningsbevis för verksamhet där överföringarna utgår från utlandet främst komma att användas för sådan verksamhet som huvudsakligen är avsedd för svenska användare. En begränsning av betydelsen av förslaget är vidare att hänsyn kan behöva tas till sådan lagstiftning i andra länder som är tillämplig, t.ex. persondataskyddsregler som motsvarar den svenska personuppgiftslagen (jfr kapitel 7).

Som framgått i avsnitt 1.3.2 görs i YGL skillnad mellan radioprogram som utgår från Sverige och radioprogram som utgår från utlandet. För radioprogram som utgår från Sverige gäller alla YGL:s regler utom beträffande sådana radioprogram som huvudsakligen är avsedda att tas emot utomlands och omfattas av undantag som meddelats i enlighet med tillåtelsen i 1 kap. 6 § sista stycket YGL. För radioprogram som kommer från utlandet och sänds vidare här genom samtidig och oförändrad vidaresändning gäller endast den del av skyddet enligt YGL som kan upprätthållas i praktiken. Detta skydd anges i 1 kap. 7 § YGL. För radioprogram som kommer från utlandet och inte samtidigt och oförändrat vidaresänds här, t.ex. radioprogram som sänds från direktsändande satellit utan svensk anknytning, gäller endast rätt att meddela och anskaffa uppgifter för publicering och rätten att vara anonym och då i den utsträckning som framgår av 10 kap. 2 § YGL.

Frågan om 1 kap. 7 § YGL om samtidig och oförändrad vidaresändning här i landet av radioprogram från utlandet kan vara tillämplig på sådan informationsförmedling som avses i databasregeln (1 kap. 9 § YGL) berördes inte i förarbetena till YGL.

Frågan är av intresse eftersom en databasinnehavare, i vart fall teoretiskt, kan länka till en utländsk databas på ett sådant sätt att materialet blir tillgängligt som innehåll i den databas som innehåller länken. Med den som ombesörjer samtidig och oförändrad vidareändring avses den som tar emot en sändning och direkt förmedlar denna vidare utan att kunna råda över innehållet i sändningen (se prop. 1990/91:64 s. 54, jfr också Mediekommitténs betänkande SOU 1997:49 s. 108). För grundlagsskydd enligt databasregeln får emellertid anses krävas att databasinnehavaren har kontroll över innehållet på ett sådant sätt att ingen, vare sig mottagare eller annan, kan ändra innehållet i databasen så att detta utan föregående åtgärd från databasinnehavaren blir tillgängligt för andra användare (jfr under rubriken Publicerings- och förmedlingstjänster samt länkning i avsnitt 5.2.1). Om en databasinnehavare inte råder över innehållet är databasregeln inte tillämplig utan databasen faller då utanför grundlagsskyddet. Eftersom det vid samtidig och oförändrad vidareändring torde vara avsändaren som startar sändningen och det vid överföringar från en databas är mottagaren som startar överföringen är det knappast heller tänkbart att samtidig och oförändrad vidareändring kan förekomma när det gäller databaser. Mediegrundlagsutredningen anser därför, i likhet med Mediekommittén, vars ståndpunkt inte mötte någon kritik från remissinstanserna (se SOU 1997:49 s. 108 f. och Ds 1997:85 s. 46-54, 57-66 och 77), att regeln i 1 kap. 7 § YGL inte kan vara tillämplig på sådan databasverksamhet som avses i 1 kap. 9 § YGL.

I avsnitt 5.2.1 (se även 3.5.6) behandlar Mediegrundlagsutredningen frågan om länkar innebär att en databas faller utanför grundlagsskyddet. Kommittén gör därvid skillnad mellan olika former av länkar. Kommittén kommer till slutsatsen att om en länk innebär att innehållet i den länkade databasen oförmedlat blir tillgängligt för användarna av den databas som innehåller länken som innehåll i denna ("hämtningslänk") faller databasen som innehåller länken utanför grundlagsskyddet. Anledningen till detta är att databasinnehavaren då inte kan anses ha kontroll över innehållet i databasen. Sådana länkar är knappast vanliga i praktiken utan utgör mera ett teoretiskt fall. Länkar som innebär att användaren "förflyttas" till den länkade databasen är däremot endast att betrakta som en hänvisning ("hänvisningslänk") och innebär inte att databasen faller utanför grundlagsskyddet. Innehållet i den länkade databasen är då inte innehåll i den databas som innehåller länken.

Mediegrundlagsutredningen anser därför, liksom Mediekommittén, som på denna punkt inte rönt någon kritik från remissinstanserna (se SOU 1997:49 s. 109 och Ds 1997:85 s. 46-54, 57-66 och 77), att för sådan informationsöverföring som avses i databasregeln samma bestämmelser gäller som för radioprogram som utgår från Sverige när informationsöverföringen utgår från Sverige, dvs. YGL:s allmänna regler om radioprogram

gäller för sådan verksamhet, medan endast reglerna om meddelar- och anskaffarfrihet samt anonymitetsrätt gäller för databasverksamhet som utgår från utlandet (10 kap. 2 § YGL), dvs. samma regler som för radio-program från direktsändande satellit utan svensk anknytning gäller för sådan verksamhet. Detta innebär att t.ex. en nyhetsbyrå som från utlandet tillhandahåller information på det sätt som sägs i databasregeln inte åtnjuter den svenska grundlagens skydd annat än när det gäller meddelar- och anskaffarfrihet samt anonymitetsrätt och då i den utsträckning som sägs i 10 kap. 2 § YGL.

Frågan är om samma eller andra regler bör gälla för sådan verksamhet som enligt kommitténs förslag skall omfattas av en utvidgad databasregel. Det gäller som nämnts massmedieföretags (inklusive bokförlags o.dyl.) databasverksamhet enligt nu gällande databasregel, viss användning av push-teknik, print on demand och direktsändning på begäran. För andra än massmedieföretag är det fråga om samma slag av verksamhet men för grundlagsskydd krävs då att utgivningsbevis utfärdats för verksamheten. Gemensamt för alla verksamheterna är att de kan betraktas som olika former av användning av en databas.

Till en början kan konstateras att det kan vara svårt att bestämma var den information som tillhandahålls i en databas faktiskt finns. Det kan därigenom bli svårt att avgöra om överföringar enligt den nya utvidgade databasregeln utgår från Sverige eller utlandet.

Göta hovrätt har i ett beslut den 15 augusti 2000 (mål nr Ö 845-99, avd. 12 rotel 23) tagit ställning till frågan om överföringar från en hemsida utgått från Sverige eller utlandet. I målet förelåg ingen utredning som motsade uppgiften från den person, som utpekats som ansvarig för hemsidan, att hemsidan fanns lagrad på en server i USA. Hovrätten utgick därför i sin bedömning från att så varit fallet. Hovrätten fann av utredningen framgå att materialet på hemsidan i huvudsak varit på svenska, att det framställts i Sverige och lagts in på hemsidan härifrån samt att hemsidan i första hand riktat sig till svenska mottagare. Hovrätten anförde bl.a. att det i förarbetena till 1 kap. 6 § och 10 kap. 1 och 2 §§ YGL gjorts uttalanden som syntes innebära att belägenheten av den tekniska apparatur varigenom den omedelbara spridningen till allmänheten skedde var helt avgörande för dessa bestämmelsers tillämplighet. Hovrätten anförde vidare att lagtextens utformning inte hindrade att man vid tillämpningen av 1 kap. 9 § YGL lät frågan från vilket land allmänheten har tillhandahållits materialet avgöras efter en mera allsidig bedömning. Hovrätten fann att så skulle ske och uttalade att serverns fysiska placering därvid var av mycket begränsad betydelse. Hovrätten anförde vidare att bortsett från serverns placering var samtliga förhållanden sådana att det inte rådde någon tvekan om att allmänheten tillhandahållits materialet från Sverige. Hovrätten fann därför att YGL:s regler om ansvarig utgivare m.m. var tillämpliga och att den utpe-

kade personen var ansvarig i YGL:s mening för det angivna materialet. Hovrättens avgörande har överklagats till HD (Ö 3448-00). Målet är i skrivande stund inte avgjort.

Man kan också jämföra med det synsätt som bör anläggas på traditionell radio- och TV-verksamhet. I ett beslut rörande TV 3 (beslut 1992-06-18, dnr 657-92-31) tog JK ställning till om ett satellitsänt TV-program skulle anses utgå från Sverige eller utlandet. Programmet var producerat i Stockholm på beställning av TV 3 som köpt det. Programmet direktsändes. De gick till så att sändningen först länkades upp till en kommunikations-satellit, tillhörig Intelsat, som sände programmet vidare till TV 3 i London. Från London sändes programmet omedelbart och oförändrat via medelef-fektsatelliten Astra ut till Sverige och Norge. JK noterade bl.a. att det engelska företaget TV 3 Broadcasting Group Limited, redaktionellt verksamt i London, hade full kontroll över det sista viktiga steget genom vilket programmet via Astra-satelliten distribuerades till bl.a. den svenska allmänheten. JK angav också att en vägledande tanke i det svenska lagstiftningsarbete som på senare år drivits fram av den tekniska utvecklingen på massmedieområdet kunde sägas vara att det yttrandefrihetsrättsliga straff- och skadeståndsansvaret för innehållet i vad som publiceras genom exempelvis en TV-kanal skall förläggas hos den som har det avgörande inflytandet över programverksamheten och att denna tanke bl.a. tagit sig uttryck i den på nordisk bas lanserade s.k. sändarlandsprincipen samt att den även ligger till grund för föreskrifterna i YGL om utseende av utgivare.¹ Mot bakgrund av den rättsliga utveckling som föregått tillkomsten av bestämmelsen i 1 kap. 6 § andra stycket YGL och med hänsyn tagen till vad som hade framkommit om sändningsverksamheten i programkanalen TV 3 fann JK det bäst förenligt med YGL att dra slutsatsen att det anmälda programmet inte skulle anses som ett radioprogram som förmedlats genom en satellitsändning som utgått från Sverige.

När det gäller frågan om överföringar från en databas skall anses utgå från Sverige eller från utlandet anser Mediegrundlagsutredningen mot bakgrund av det anförda att detta får avgöras med utgångspunkt i var den redaktionella verksamheten kan anses bedrivas och var det slutliga ställningstagandet beträffande publiceringen sker. Var den server är belägen som används saknar därför normalt betydelse (jfr Carlén-Wendels, *Nätjuridik*, tredje upplagan 2000, s. 50 ff).

¹ Beträffande sändarlandsprincipen se numera Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television ("TV-direktivet"), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG. Se också Rapport om tillämpningen av direktiv 89/552/EG och förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG, KOM (95) 86.

Beträffande frågan om det bör gälla samma regler för verksamhet enligt Mediegrundlagsutredningens förslag till utvidgad databasregel när överföringarna utgår från utlandet som för överföringar enligt nu gällande databasregel som utgår från utlandet behandlar kommittén först verksamhet som består i tillhandahållande av innehåll ur en databas, print on demand och sådan användning av push-teknik som anges i avsnitt 5.3.1. Tillhandahållande av direktsändning på begäran behandlas sist i detta avsnitt. Eftersom det här gäller överföringar som utgår från utlandet krävs utgivningsbevis både för massmedieföretag och andra aktörer för att verksamheten över huvud taget skall falla in under YGL.

Om 10 kap. 2 § YGL skulle göras tillämplig på verksamheter som nu nämnts, skulle det innebära att endast YGL:s regler om meddelar- och anskaffarfrihet samt anonymitetsskydd skulle bli tillämpliga och då i den utsträckning som anges i 10 kap. 2 § YGL. Verksamheterna skulle då inte åtnjuta ett mera omfattande grundlagsskydd än radioprogram från en direktsändande satellit utan svensk anknytning. Detta kan te sig otillfredsställande eftersom det för sådana verksamheter som avses här skulle föreligga en starkare anknytning till Sverige genom att verksamheten ofta kan förväntas vara inriktad på Sverige samt utgivningsbevis skulle gälla här och utgivare skulle vara registrerad här. Om man i enlighet med 4 kap. 2 § andra stycket YGL kräver att utgivaren skall ha hemvist i Sverige, skulle man också - till skillnad från vad som gäller för samtidig och oförändrad vidareändning enligt 1 kap. 7 § YGL - kunna upprätthålla principen om ensamansvar för sådana sändningar.

Man kan jämföra med en utomlands tryckt periodisk skrift som utges här och för vilken utgivningsbevis gäller. I fråga om sådan skrift gäller TF:s allmänna regler med de undantagen att något krav på ägarens behörighet inte föreligger enligt grundlagen och att tryckarens ansvar i stället ligger på den som låtit utlämna skriften för spridning inom riket eller, om det inte kan visas vem han är eller han ej hade hemvist här när skriften gavs ut, den som är att anse som spridare. I fråga om sådan skrift gäller också reglerna i 7 kap. 3 § TF om meddelares och anskaffares ansvar utan modifieringar.

Med detta som förebild bör man enligt kommitténs mening låta alla YGL:s allmänna regler om radioprogram gälla för sådana databasverksamheter som nu diskuteras som utgår från utlandet och för vilka utgivningsbevis gäller.

Frågan är då slutligen om detsamma skall gälla för verksamhet som består i direktsändning på begäran när överföringen utgår från utlandet. I likhet med vad som gäller för övrig databasverksamhet enligt kommitténs förslag krävs att annan än massmedieföretag har utgivningsbevis för direktsändning på begäran, både när överföringen utgår från utlandet och när den utgår från Sverige, för att grundlagsskydd skall föreligga medan

massmedieföretag får automatiskt grundlagsskydd för direktsändning på begäran om överföringen utgår från Sverige. Om överföringen utgår från utlandet krävs även för massmedieföretag utgivningsbevis för att grundlagsskydd skall föreligga.

När det är fråga om direktsändning på begäran (dvs. tillhandahållande på begäran i princip utan tidsfördröjning i förhållande till det som återges och utan egentlig lagring av filer) där överföringen utgår från utlandet kan det ligga nära till hands att jämföra med samtidig och oförändrad vidare-sändning av radioprogram som kommer från utlandet enligt 1 kap. 7 § YGL eftersom inte heller den som tillhandahåller direktsändningar på begäran kan påverka innehållet i direktsändningen.

Som angetts i det föregående har beträffande samtidig och oförändrad vidare-sändning av radioprogram som kommer från utlandet endast de regler i YGL som kan upprätthållas i praktiken gjorts tillämpliga. Det gäller förbudet mot förhandsgranskning och andra hinder, rätten till innehav av tekniska hjälpmedel och anläggande av trådnät, förbudet mot ingripanden utan stöd i grundlagen, instruktionen, rätten att sända radioprogram genom tråd samt särskilda regler för lagstiftning och rättslig prövning. Principen om ensamansvar gäller alltså inte för dessa sändningar. Som angetts är anledningen till detta i korhet att den som ombesörjer samtidig och oförändrad vidare-sändning av radioprogram, dvs. omedelbar vidareförmedling av programmet, saknar möjlighet att ändra innehållet i vad som vidareförmedlas och att han inte heller kan publicera några egna uppgifter. Eftersom uppgifter inte kan lämnas till vidareförmedlaren för publicering bortfaller ett viktigt syfte med ensamansvaret när det gäller samtidig och oförändrad vidare-sändning. Till detta kommer att ingen bör kunna hållas ansvarig för innehållet i en sändning som han inte kan kontrollera i förväg (se prop. 1990/91:64 s. 54).

Möjligheten till grundlagsskydd för direktsändning på begäran kan sägas innebära ett avsteg från det krav på att en databasinnehavare skall ha kontroll över innehållet som gäller för databasverksamhet i övrigt och från principen att ingen bör kunna hållas ansvarig för innehållet i en sändning som han inte kan kontrollera i förväg. Om databasinnehavaren ansöker om utgivningsbevis för verksamheten får han också bära ansvaret för vad som kan komma att yttras (se dock nedan angående direktsändning av dagshändelser m.m.). Den som tillhandahåller direktsändningar på begäran har också möjlighet att själv publicera uppgifter, visserligen inte i själva direktsändningen men på den webbplats som överföringen sker från. Man kan jämföra med ett radio- eller TV-program som ett svenskt programföretag förmedlar direkt från utlandet utan att 1 kap. 7 § är tillämplig. Med hänsyn till detta anser Mediegrundlagsutredningen att direktsändning på begäran där överföringarna utgår från utlandet bör behandlas på samma sätt som övrig verksamhet enligt kommitténs förslag till den nya databas-

regeln. Detta innebär att man bör låta alla YGL:s allmänna regler om radioprogram gälla även för direktsändning på begäran när överföringarna utgår från utlandet och utgivningsbevis gäller för verksamheten. Liksom beträffande övrig verksamhet enligt 1 kap. 9 § YGL är regeln om vidare-sändning i 1 kap. 7 § YGL inte tillämplig. Det kan även noteras att också den omständigheten att gränsen mellan direktsändningar på begäran och "traditionell" databasverksamhet inte är helt klar talar för att man skall behandla dessa olika tillämpningar lika.

Det kan här påpekas att skyddet enligt YGL till stora delar ändå inte gäller för vissa direktsändningar. Det handlar då om direktsändningar av dagshändelser eller av sådana gudstjänster eller offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten. I fråga om sådana sändningar gäller enligt 1 kap. 8 § YGL inte källskyddet, instruktionen, brottskatalogen, ensamansvaret eller bestämmelserna om tillsyn, åtal, särskilda tvångsmedel och rättegången. Inte heller regeln om grundlagens exklusivitet gäller beträffande sådana direktsändningar. Bestämmelserna om censurförbudet, skyldigheten att utse utgivare, reglerna i 3 kap. om rätten att sända m.m. och reglerna om skadestånd i 8 kap. gäller emellertid.

Regleringen innebär att yttranden som förmedlas via sådana direktsändningar skall bedömas enligt allmänna straffrättsliga regler och i vanlig rättegång. Som angetts i avsnitt 5.3.1 under rubriken Direktsändning på begäran är motivet för detta undantag från grundlagens tillämpningsområde att de händelser som utspelas i sådana direktsändningar äger rum oavsett om det sker en utsändning eller ej. Att då hålla den som ordnar utsändningen ansvarig för vad som yttras vid sådana tillfällen skulle motverka att sändningar kom till stånd. Det fria informationsflödet skulle alltså hämmas snarare än främjas. Utgivarens roll vid direktsändningar av detta slag är i praktiken att han kan avbryta sändningen. En sådan åtgärd kan ligga i programföretagets intresse eftersom det kan bli skadeståndsskyldigt vid sidan av den som bär det straffrättsliga ansvaret (Wennberg m.fl., Yttrandefrihetsgrundlagen, andra upplagan 1999, s. 42).

Även om grundlagsskyddet för direktsändningar av dagshändelser och offentliga tillställningar som anordnas av någon annan än den som bedriver programverksamheten är inskränkt anser Mediegrundlagsutredningen, som framgått i kapitel 5, att det är av intresse att föra in sådana direktsändningar som sker på begäran under grundlagens tillämpningsområde eftersom ju grundlagsskydd ändå medför att bl.a. censurförbudet, etableringsfriheten och reglerna i 8 kap. YGL om skadestånd gäller.

Vad som diskuterats i detta avsnitt bör uppnås genom införande av en ny bestämmelse i 10 kap. YGL (se förslaget till 10 kap. 4 § YGL).

I avsnitt 10.6 behandlas andra ändringar i 10 kap. YGL.

7 EG:s dataskyddsdirektiv

Kommitténs bedömning: Möjligheten till undantag i yttrandefrihetens intresse enligt art. 9 i dataskyddsdirektivet är vidare än vad ordalagen där synes ge vid handen och den utvidgning av YGL:s tillämpningsområde som Mediegrundlagsutredningen föreslår får anses omfattas av denna möjlighet till undantag.

7.1 Inledning

Enligt EG-rätten står EG-direktiv i princip över nationella lagregler inklusive grundlagsregler. 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") reglerar bl.a. hantering och spridande av information som lagras med hjälp av ADB eller i sådana manuella register som avses i direktivet. Direktivet 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 av hänsyn till yttrandefriheten.

Undantag av hänsyn till yttrandefriheten får emellertid endast göras för behandling av personuppgifter som sker "uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande" (art. 9). Denna formulering av möjligheten till undantag i yttrandefrihetens intresse utgör ett problem från svensk utgångspunkt eftersom det svenska grundlagsskyddet för tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL inte är begränsat till journalistisk, konstnärlig eller litterär verksamhet.

Direktivet har genomförts i Sverige genom införandet av PuL. Lagstiftaren ansåg därvid att det var möjligt att låta TF och YGL gälla oförändrade med stöd av art. 9 i direktivet. Möjligheten till undantag enligt denna artikel ansågs alltså vara vidare än vad som klart framgår av dess ordalydelse. Som skäl för denna tolkning åberopades bl.a. att Europakonventionens fri- och rättigheter skall respekteras på EG-rättens område och att detta innebär att intresset av integritetsskydd och intresset av yttrandefri-

het skall vägas mot varandra samt att en sådan avvägning är möjlig även utanför journalistisk, konstnärlig och litterär verksamhet i inskränkt betydelse.

Eftersom EG-direktiv enligt EG-rätten i princip står över nationella lagregler inklusive grundlagsregler måste de nya grundlagsregler som Mediegrundlagsutredningen föreslår vara förenliga med dataskyddsdirektivet. I detta kapitel behandlas därför frågan om förenlighet mellan en utvidgad och mera teknikberoende YGL och dataskyddsdirektivet. Som framgår i kapitel 5 innebär kommitténs förslag i det hänseendet för det första att databasregeln utvidgas så att även andra än traditionella massmedieföretag kan få grundlagsskydd för sådana databaser om de skaffar ett utgivningsbevis. (Bland annat bokförlag läggs också till bland massmedieföretagen i nu gällande databasregel.) För det andra innebär förslaget att traditionella massmedieföretag får automatiskt grundlagsskydd för direktsändningar på begäran, print on demand-verksamhet och viss användning av push-teknik. För det tredje innebär förslaget att även andra än traditionella massmedieföretag kan få grundlagsskydd för direktsändningar på begäran, print on demand-verksamhet och viss användning av push-teknik om de ansöker om utgivningsbevis. I alla tre fallen kan det sägas vara fråga om databaser. Det som skiljer sig åt är innehållet eller användningen av detta. I databasfallet, direktsändningsfallet och push-teknikfallet är innehållet information eller direktsändningar som hålls tillgängliga för allmänheten direkt i databasen eller genom möjlighet till abonnemang på sändningar med push-teknik. I print on demand-fallet är innehållet underlag för framställning på begäran av enstaka exemplar av tekniska upptagningar eller skrifter. I det fallet hålls databasens innehåll endast indirekt tillgängligt för allmänheten för framställning av exemplar av tekniska upptagningar eller skrifter.

I det följande ges först en kort redogörelse för EG-rättens förhållande till svensk lag och grundlag. Därefter behandlas dataskyddsdirektivet och dess genomförande genom PuL. Sist diskuteras olika sätt att uppnå förenlighet mellan direktivet och förslagen till en utvidgad och mera teknikberoende YGL.

Mediekommittén behandlade ingående EG:s dataskyddsdirektiv och dess förhållande till kommitténs förslag i sitt betänkande (SOU 1997:49 s. 241–261). Här ges därför endast en kortfattad redogörelse för EG-rättens förhållande till svensk lag och grundlag samt dataskyddsdirektivets innehåll. För en utförligare redovisning hänvisas till det nämnda betänkandet. När det gäller frågan i vilka avseenden det finns motstridigheter mellan dataskyddsdirektivet och TF/YGL har Mediegrundlagsutredningen samma uppfattning som Mediekommittén. Även denna fråga redovisas därför kortfattat här och för en mera fullständig redogörelse hänvisas till Mediekommitténs betänkande. Dataskyddsdirektivet finns också intaget som bilaga 3 till det betänkandet.

Det kan nämnas att Offentlighets- och sekretesskommittén i sitt betänkande Offentlighetsprincipen och den nya tekniken (SOU 2001:3) berört förhållandet mellan tryck- och yttrandefriheten å ena sidan samt persondataskyddet å andra sidan (a. bet. s. 215 f.).

7.2 Kort om EG-rätten och dess förhållande till svensk lag och grundlag

Av EG-domstolens praxis framgår att EG-rätten har företrädare framför nationella lagar inklusive grundlagar. Vid en konflikt mellan en EG-rättslig regel och en nationell regel i vanlig lag eller grundlag gäller alltså enligt EG-rätten den EG-rättsliga regeln.

Enligt art. 249 i Romfördraget i dess nu gällande lydelse är direktiv bindande för varje medlemsstat med avseende på det resultat som skall uppnås men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägångssätt för genomförandet. Direktiv måste alltså överföras till nationell lagstiftning, till skillnad från förordningar som är bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. Under vissa förutsättningar kan direktiv ha s.k. direkt effekt vilket innebär att fysiska och juridiska personer kan åberopa direktivets regler direkt inför nationella domstolar och myndigheter. För att en regel skall ha direkt effekt krävs att den är ovillkorlig, entydig och fullständig.

Om en medlemsstat underlåter att genomföra ett direktiv helt eller delvis inom stipulerad tid riskerar den att talan om fördragsbrott anhängiggörs vid EG-domstolen, något som ofta sker (Bernitz, Kjellgren Europarättens grunder, 1999, s. 38). Om en medlemsstat underlåter att efterkomma en fällande dom kan kommissionen föra en ny talan mot medlemsstaten om att domstolen skall förelägga staten i fråga att betala ett standardbelopp eller ett vite. Den kan också bli skyldig att betala skadestånd till privata rättssubjekt som lidit skada till följd av att staten inte genomfört direktivet.

Artikel 6 i Maastrichtfördraget i dess nu gällande lydelse säger bl.a. att unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna, så som de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och så som de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Dessa allmänna principer anses utgöra en del av EG-rätten och binder EG:s beslutande organ t.ex. rådet och parlamentet vid deras normgivning i form av direktiv och annat.

Europakonventionens yttrandefrihetsskydd är generellt utformat och tillåter begränsningar inom ganska vida ramar (art. 10). Det är alltså inte

ett lika tydligt och stabilt skydd som det svenska grundlagsskyddet i TF och YGL men ger ändå ett starkt skydd för yttrandefriheten även om det utformas i Europadomstolens praxis. Konventionen innehåller också ett stadgande till skydd för den personliga integriteten (art. 8). Av konventionen framgår inte någon rangordning mellan yttrandefrihets- och integritetsskyddsintressena.

Det kan här nämnas att man vid EU-toppmötet i Nice i december 2000 proklamerat en stadga om grundläggande rättigheter (jfr avsnitt 4.2.1), vilken delvis bygger på Europakonventionen.

Som nämnts ovan framgår av EG-domstolens praxis att EG-rätten har företrädare framför nationella lagar inklusive grundlagar. Vid grundlagsändringarna inför det svenska EU-medlemskapet anlades emellertid det synsätt som redovisas i det följande. Det kan kortfattat sägas innebära att vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd enligt TF och YGL annat än när det är alldeles nödvändigt.

Inför Sveriges anslutning till EU ändrades 10 kap. 5 § RF och första stycket första meningen i paragrafen erhöll då följande lydelse:

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I grundlagsärendet betonade Konstitutionsutskottet (KU) att ändringen inte innebar att Sverige kunde överlåta vilken beslutskompetens som helst till EU (bet. 1993/94:KU21, s. 25 ff). KU angav att det för det första förhöll sig så att det av paragrafens lydelse framgick att beslutskompetens kunde överlåtas endast så länge rättighetsskyddet inom EU motsvarar den svenska regeringsformens och Europakonventionens. För det andra följde enligt KU av RF:s bestämmelser om statsskickets grunder att överlåtelse inte heller får ske i sådan utsträckning eller med sådant innehåll att bestämmelserna om statsskickets grunder upphör att vara giltiga.

Utskottet framhöll att det område som inte kan överlåtas med stöd av bestämmelsen inte är inskränkt till bestämmelserna om grunderna för vårt statsskick utan också omfattar andra bestämmelser som bär upp grundläggande principer i vårt konstitutionella system. Utskottet pekade särskilt på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för vårt statsskick och angav att det redan i den inledande paragrafen i RF slås fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt och att en förutsättning för att den fria åsiktsbildningen skall kunna spela denna viktiga roll är offentlighetsprincipen och meddelarfriheten. Utskottet angav att också förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetsystemet och andra viktiga tryckfrihetsrättsliga principer i TF och YGL

har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen. Utskottet angav som sin mening att den föreslagna lydelsen av 10 kap. 5 § RF inte kan anses öppna möjlighet att överlåta beslutanderätt som väsentligt rubbar dessa principer utan samtidig ändring av grundlag.

Beträffande frågan om vilka beslutsbefogenheter som faktiskt skulle komma att överlåtas vid ett medlemskap i EU sade KU att utgångspunkten för att fastställa dessa är det svenska anslutningsfördraget som hänvisar till de grundläggande fördragen och att gemenskapsinstitutionernas rätt att fatta beslut måste basera sig på de grundläggande fördragen. KU angav som sin bedömning att de grundläggande fördragen innehåller utomordentligt begränsade beslutsbefogenheter för EU på de områden där grundläggande principer i vårt konstitutionella system berörs. Utskottet anförde att tryck- och yttrandefrihetslagstiftningen liksom offentlighetsreglerna är nationella angelägenheter och att gemenskapens institutioner inte på fördragen kan grunda någon befogenhet att harmonisera reglerna på dessa lagstiftningsområden.

Vad gällde den situationen att en EG-rättslig regel i en förordning eller ett direktiv framstår som konstitutionellt oacceptabel anförde KU att den svenska hållningen inte borde vara att tala om en konflikt mellan EG-rätten och nationell rätt utan att frågan i stället borde vara om EG-organet haft rätt att med verkan för Sverige fatta beslutet. Man skulle enligt KU fråga sig om den beslutade rättsakten ligger inom det område där beslutanderätt överlåtit. Om så inte är fallet är rättsakten enligt KU inte giltig som EG-rätt i Sverige.

7.3 Dataskyddsdirektivet och dess genomförande

7.3.1 Allmänt om direktivet

Dataskyddsdirektivet syftar till att skapa en gemensam hög nivå på skyddet för rätten till privatlivet (se bl.a. ingressen p. 10). Det anges att skyddsnivån när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandlingen av personuppgifter måste vara likvärdig i alla medlemsstater för att hindren mot flöden av sådana uppgifter skall kunna avskaffas och att detta är av grundläggande betydelse för den inre marknaden (ingressen p. 8). Direktivet utgör en ram inom vilken medlemsländerna får utforma sin nationella lagstiftning till skydd för privatlivet (se art. 5 och ingressen p. 22 och 68).

Direktivet gäller både automatisk och manuell behandling av personuppgifter. Beträffande manuell behandling omfattas dock endast uppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (art. 3 och ingressen p. 12

och 27). Behandling av ljud- eller bilduppgifter om fysiska personer omfattas av direktivet endast om den sker med hjälp av ADB eller om de uppgifter som behandlas ingår eller avses ingå i ett register som är uppbyggt efter kriterier som utformats för enskilda personer för att underlätta tillgång till uppgifterna (ingressen p. 15).

Direktivet gäller inte behandling av personuppgifter som utgör led i en verksamhet som inte omfattas av gemenskapsrätten, t.ex. gemensam utrikes- och säkerhetspolitik samt samarbete i rättsliga och inrikes frågor, bl.a. asylpolitik, invandringspolitik samt tull- och polissamarbete (art. 3.2). Direktivet gäller inte heller behandlingar som rör allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet eller statens verksamhet på straffrättens område. Behandling av personuppgifter av en fysisk person som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans hushåll är också undantaget från direktivets tillämpningsområde enligt art. 3.2. I ingressen p. 12 anges att en fysisk persons korrespondens eller förande av adressregister inte omfattas av direktivet.

Dataskyddsdirektivet består av sju kapitel. I kapitel I "Allmänna bestämmelser" finns regler om direktivets syfte, definitioner, tillämpningsområde och tillämplig nationell rätt. Med personuppgift avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (art. 2.a) och med behandling av personuppgift avses varje åtgärd beträffande sådana uppgifter, t.ex. insamling, lagring, bearbetning eller ändring, användning, spridning och annat tillhandahållande (art. 2.b). Med register med personuppgifter avses varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier (art. 2.c). Reglerna innebär bl.a. att bearbetning av personuppgifter i ett manuellt eller ADB-stött register som används för produktion av en upptagning eller innehållet i en databas som skyddas av TF eller YGL omfattas av direktivet liksom spridning av sådana upptagningar respektive tillhandahållande av innehållet i sådana databaser om de innefattar personuppgifter.

I kapitel II "Allmänna bestämmelser om när personuppgifter får behandlas" finns regler om bl.a. uppgifternas kvalitet, om principer som gör att uppgiftsbehandling kan tillåtas och om särskilda behandlingskategorier (med bl.a. ett principiellt förbud mot behandling av personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och uppgifter som rör hälsa eller sexualliv, se art. 8). Kapitlet innehåller också regler om informationsplikt i förhållande till den registrerade och regler om den registrerades rätt att få tillgång till uppgifter (med bl.a. rätt att få uppgifter som inte behandlats i enlighet med direktivet rättade, utplånade eller blockerade, se art. 12 b). I kapitlet finns också bestämmelser om undantag och begränsningar, om den registrerades rätt att göra invändningar, om sekretess och säkerhet vid behandling samt om anmälan.

Flertalet av bestämmelserna i detta kapitel får anses strida mot de grundläggande tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna, t.ex. förbudet mot censur och hindrande åtgärder och rätten till anonymitet. Det gäller bl.a. regler om förbud mot behandling av vissa känsliga uppgifter (art. 8), regler om den registrerades rätt att få uppgifter utplånade eller blockerade om de inte behandlats i enlighet med direktivet (art. 12), regler om anmälningsplikt gentemot tillsynsmyndigheten (art. 18 och 19) och regler om förhandskontroll av behandlingar som innebär särskilda risker (art. 20).

Artikel 17 i kapitel II handlar om säkerhet vid behandling och anger bl.a. att medlemsstaterna skall föreskriva att den registeransvarige skall genomföra tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda personuppgifter från förstöring, förlust, ändringar, otillåten spridning och tillgång och varje annan otillåten behandling. Krav på sådana säkerhetsåtgärder som gäller alla typer av verksamheter kan inte anses hindra TF- eller YGL-skyddad verksamhet om de inte blir alltför hårda. Någon konflikt med dessa grundlagar kan då inte anses föreligga. Om föreskrifterna mera specifikt riktas mot grundlagsskyddade verksamheter är de mera tveksamma från grundlagssynpunkt.

I kapitel III i direktivet finns regler om rättslig prövning, ansvar och sanktioner. Bestämmelserna avser sådant som omfattas av den nationella lagstiftning som antas till följd av direktivet. Direktivets bestämmelser i detta kapitel kan därför inte anses strida mot det svenska grundlagsskyddet för yttrandefriheten.

Kapitel IV innehåller regler om överföring av personuppgifter till tredje land, dvs. ett icke EU-land. I art. 25 finns ett principiellt förbud mot överföring av personuppgifter som är under behandling eller som är avsedda att behandlas efter överföringen om det ifrågavarande landet inte säkerställer en adekvat skyddsnivå. Artikel 26 medger vissa undantag från art. 25. Reglerna kan komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder och reglerna om meddelarfrihet i TF och YGL.

Kapitel V upptar bestämmelser om att medlemsstaterna och kommissionen skall uppmuntra utarbetande av uppförandekodexar som skall bidra till att på ett riktigt sätt genomföra de bestämmelser som medlemsstaterna antar för att genomföra direktivet. Bestämmelserna kan inte anses strida mot TF eller YGL även om det från svenska principiella utgångspunkter ter sig främmande att staten skall verka för etiska regler av detta slag.

Kapitel VI innehåller bestämmelser om tillsynsmyndighet och arbetsgrupp för skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter. I art. 28 sägs bl.a. att det i varje medlemsstat skall utses en eller flera tillsynsmyndigheter och att varje tillsynsmyndighet särskilt skall ha bl.a. befogenhet att få tillgång till uppgifter som blir föremål för behandling och kunna besluta om blockering, utplåning eller förstöring av upp-

gifter och om tillfälligt eller slutligt förbud mot behandling. Om sådana befogenheter skulle utövas beträffande produktion av framställningar som faller under TF eller YGL skulle det utgöra hindrande åtgärder som är förbjudna enligt dessa grundlagar.

Kapitel VII slutligen innehåller bestämmelser om gemenskapens åtgärder för genomförande. Bestämmelserna kan inte anses oförenliga med TF eller YGL.

Slutsatsen av redovisningen i detta avsnitt blir alltså att dataskyddsdirektivet är tillämpligt på behandling av personuppgifter som omfattas av TF och YGL och att direktivets regler i stor utsträckning strider mot det skydd för tryck- och yttrandefriheten som dessa grundlagar ger. I avsnitt 7.2 har också framgått att EG-direktiv enligt EG-rätten står över nationella lag- och grundlagsregler och att medlemsstater som underlåter att genomföra ett direktiv riskerar att utsättas för sanktioner. Det är alltså av största intresse vilka möjligheter till undantag från dess bestämmelser som direktivet ger. Detta behandlas i följande avsnitt.

Här kan också avslutningsvis påpekas att riksdagen, som nämnts i avsnitt 2.3.2, med anledning av ett betänkande från KU (bet. 1998/99:KU15) gett regeringen till känna att den med kraft bör verka inom EU för en revidering av direktivet. Sverige har i anledning av detta påtalat de problem som uppmärksammats i den svenska debatten och tagit initiativ till en seminariereserie där företrädare för medlemsstaterna får möjlighet att presentera sin lagstiftning och diskutera de tillämpningsproblem som uppstått i de olika länderna. Vid seminarierna är även en företrädare för kommissionen närvarande. Senast hösten 2001 skall kommissionen avge en rapport om genomförandet av direktivet, eventuellt försedd med ändringsförslag. Rapporten skall offentliggöras och eventuella ändringsförslag kommer att diskuteras i EG:s ministerråds arbetsgrupp för dataskydd. Regeringen fick också i uppdrag att göra en översyn av PuL med syfte att förändra lagstiftningen i riktning mot ett regelverk som tar sikte på missbruk av personuppgifter så långt det är möjligt inom direktivets ramar. Detta övervägs för närvarande i Justitiedepartementet.

7.3.2 Möjlighet till undantag och begränsningar

Som nämnts i inledningen finns i art. 9 i dataskyddsdirektivet en bestämmelse om undantag eller avvikelse från direktivet i yttrandefrihetens intresse för behandling av personuppgifter som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande. 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 kommunikationens innehåll eller dess kvalitet. Detta

har ansetts ligga väl i linje med hur TF och YGL är uppbyggda (jfr prop. 1997/98:44 om personuppgiftslagen, s. 51) eftersom dessa grundlagar inte skyddar yttrandefriheten endast när den utövas i journalistisk, konstnärlig eller litterär verksamhet i snäv mening utan avser medieformer som sådan verksamhet normalt använder.

Enligt art. 9 skall medlemsstaterna för behandling som sker uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande besluta om undantag och avvikelser från bestämmelserna i kapitel II, IV och VI, dvs. från allmänna bestämmelser om när personuppgifter får behandlas, från bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje land och från regler om tillsynsmyndighet och arbetsgrupp för skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter. Undantag och avvikelser får dock enligt artikeln endast göras om de är nödvändiga för att förena rätten till privatlivet med reglerna om yttrandefriheten.

I kommissionens förklaring till art. 9 (förklaringen finns på s. 161–290 i bilaga 3 till Datalagsutredningens slutbetänkande En ny datalag, SOU 1993:10) anges vissa faktorer som kan beaktas vid den intresseavvägning som skall 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. Enligt förklaringen skulle det vara möjligt att göra undantag endast beträffande journalistiska ändamål ("Such exemption would be possible only in respect of processing for journalistic purposes", a. bet. bilaga 3 s. 179) – sedermera tillades även konstnärligt och litterärt skapande – och termen journalist avses inkludera fotojournalister och skribenter såsom levnadstecknare.

Enligt p. 37 i ingressen till direktivet 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 art. 10 i den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Det anges att detta dock inte får leda till att medlemsstaterna beslutar om undantag från åtgärder som vidtas för att säkerställa behandlingens säkerhet. Som angetts i avsnitt 7.3.1 kan krav på säkerhetsåtgärder som gäller alla typer av verksamheter inte anses hindra TF- eller YGL-skyddad verksamhet om de inte blir alltför hårda. Det föreligger då inte någon konflikt med grundlagarna. Om föreskrifterna mera specifikt riktas mot grundlagsskyddade verksamheter är de mera tveksamma från grundlagssynpunkt.

Direktivet innehåller också i art. 13 en bestämmelse som ger möjlighet att begränsa de skyldigheter och rättigheter som anges i vissa artiklar, nämligen art. 6.1, 10, 11.1, 12 och 21. Dessa artiklar gäller principer om personuppgifternas kvalitet, information vid insamling av uppgifter från den registrerade, information när uppgifterna inte samlats in från den registrerade, den registrerades rätt att få tillgång till uppgifter och behand-

lingarnas offentlighet. Begränsningen av rättigheter och skyldigheter får dock enligt art. 13 endast ske när det är en nödvändig åtgärd med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.

Beträffande skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter talas det i kommissionens förklaring bl.a. om företagshemligheter, reglerna om den sekretess som advokater och sjukvårdspersonal arbetar under, rätten att förbereda sig inför en rättegång och skyddet för mänskliga rättigheter ("the protection of human rights", a. bet. bilaga 3 s. 184). Eftersom art. 9 särskilt behandlar möjligheten till undantag och avvikelser från direktivets bestämmelser i bl.a. kapitel II med hänsyn till yttrandefriheten är det oklart om art. 13 ger möjlighet till undantag med hänsyn till yttrandefriheten.

7.3.3 Genomförandet genom personuppgiftslagen

Som framgått i avsnitt 7.2 måste EG-direktiv överföras till nationell lagstiftning och en stat som underlåter att genomföra ett direktiv helt eller delvis inom stipulerad tid riskerar bl.a. att talan om fördragsbrott väcks och att ett standardbelopp eller vite döms ut. Dataskyddsdirektivet har i Sverige genomförts genom PuL. Vid införandet av PuL ansåg lagstiftaren att det var möjligt att låta TF och YGL gälla oförändrade med stöd av art. 9 i direktivet. Möjligheten till undantag enligt artikeln ansågs alltså vara större än vad som klart framgår av dess ordalydelse.

Eftersom EG-direktiv enligt EG-rätten i princip tar över svensk lag och grundlag är det inte PuL utan dataskyddsdirektivet som är av betydelse för det svenska handlingsutrymmet i fråga om utvidgning av grundlagsskyddet för yttrandefriheten. Det är alltså inte PuL:s innehåll i sig som är av intresse här utan hur man i lagstiftningsärendet såg på möjligheten till undantag från direktivet i yttrandefrihetens intresse. PuL:s innehåll behandlas därför endast kortfattat i det följande. En utförligare redogörelse för detta finns i avsnitt 2.3.1.

Vad gäller PuL i allmänhet kan följande nämnas. Lagen trädde i kraft den 24 oktober 1998 och ersatte den gamla datalagen från 1973. Den följer i huvudsak dataskyddsdirektivets text och disposition och återspeglar väl innehållet i direktivet. Det tillståndsförfarande som gällde enligt datalagen har helt försvunnit i den nya personuppgiftslagen. Datainspektionens verksamhet koncentreras med den nya lagen på tillsyn, information och rådgivning. Datainspektionen skall också precisera lagens regler genom att meddela föreskrifter på olika områden.

PuL har varit omdiskuterad och som nämnts i avsnitt 7.3.1 uppdrog riksdagen, med anledning av ett betänkande från KU, åt regeringen att

göra en översyn av PuL med syfte att förändra lagstiftningen i riktning mot ett regelverk som tar sikte på missbruk av personuppgifter så långt det är möjligt inom dataskyddsdirektivets ramar. Den 1 januari 2000 trädde vissa ändringar av lagen i kraft (SFS 1999:1210, prop. 1999/2000:11). Ändringarna innebär dels att överföring av personuppgifter till ett tredje land inte längre skall vara förbjuden om det tredje landet har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter, dels att ringa fall av överträdelse av PuL:s straffbestämmelse inte längre är straffbar. Ändringarna anges sammantaget ha medfört att skyddet för personuppgifter i betydligt högre grad inriktats på de förfaranden som medför allvarliga integritetsrisker och att lagstiftningen närmast sig en sådan missbruksinriktad regleringsmodell som riksdagen uttalat sig för samt att användningen av modern informationsteknik därigenom underlättas (a. prop. s. 1, jfr s. 18).

Vad det så gäller förhållandet till tryck- och yttrandefriheten regleras detta, som redan nämnts, i 7 § PuL. I paragrafens första stycke sägs att lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL. Detta följer i och för sig redan av principen om *lex superior*, dvs. principen om att författning av högre dignitet har företräde (jfr 8 kap. 17 § och 11 kap. 14 § RF), men regeln har intagits i lagen i förtydligande syfte (prop. 1997/98:44 s. 50 och 119). I paragrafens andra stycke undantas sådan behandling som sker utslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande från de flesta av lagens bestämmelser. Bestämmelserna om säkerhetsåtgärder skall dock tillämpas också på sådan behandling. Detta stycke avses ha samma innebörd som art. 9 i direktivet och innebär att sådan journalistisk, konstnärlig eller litterär verksamhet som faller utanför TF:s och YGL:s skydd därför inte utövas i sådana medier som skyddas av grundlagarna ändå undantas från PuL:s tillämpningsområde, utom vad gäller säkerhetsåtgärder.

I lagstiftningsärendet gjorde alltså lagstiftaren bedömningen att det var möjligt att låta TF och YGL gälla oförändrade när dataskyddsdirektivet genomfördes genom införandet av PuL (bet. 1997/98:KU18 s. 35, rskr. 1997/98:180). Lagrådet uttalade dock 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 art. 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 (prop. 1997/98:44 s. 237).

Som grund för bedömningen att det var möjligt att låta TF och YGL gälla oförändrade angav KU, med instämmande av riksdagen, att det dela-

de regeringens och Mediekommitténs bedömning (a. bet. s. 35 och a. rskr.) att art. 9 i dataskyddsdirektivet, jämförd med p. 37 i ingressen, skulle uppfattas så att integritetsskyddsintresset inte kan anses ta över yttrandefrihetsintresset, utan att en avvägning måste göras. Det angavs att sambandet med Europakonventionen gav vid handen att en sådan avvägning måste vara möjlig även utanför journalistisk, litterär och konstnärlig verksamhet i inskränkt betydelse. Härvid noterades att Sverige i samband med direktivets antagande fått intaget i ministerrådets protokoll att Sverige anser att begreppet konstnärliga och litterära uttryck mera syftar på uttrycksmedlen än på kommunikationens innehåll eller dess kvalitet. Riksdagen ansåg också att dataskyddsdirektivets möjligheter till undantag borde utnyttjas fullt ut varför undantag även gjordes för journalistisk, konstnärlig och litterär verksamhet som faller utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområde.

När det gällde frågan vilka möjligheter till undantag som direktivets art. 9 ger, jämförd med p. 37 i ingressen, hänvisade KU även till de överväganden som Mediekommittén gjort (SOU 1997:49, s. 258 ff).

Enligt Mediekommittén finns det från svensk grundlagsstiftningssynpunkt anledning att ha som utgångspunkt den grundsyn som anlades vid grundlagsändringarna inför ett svenskt EU-medlemskap och som kan sammanfattas med att vi inte bör ge avkall på vårt grundlagsskydd enligt TF och YGL annat än om det är alldeles nödvändigt. Detta synsätt borde enligt kommittén leda till att vi i enlighet med Sveriges förklaring vid direktivets antagande håller fast vid att yttrandefriheten är ”odelbar” och inte enbart omfattar journalistisk samt litterär och konstnärlig verksamhet i inskränkt betydelse utan de medieformer som sådan verksamhet normalt utnyttjar.

Kommittén ansåg att vi i yttrandefrihetens intresse borde i så stor utsträckning som möjligt begagna de undantagsmöjligheter som direktivet ger enligt art. 9, jämförd med p. 37 i ingressen. Som ett argument för denna inställning pekade kommittén på att grundlagstiftningen genom TF och YGL innehåller ett principförbud mot censur. Detta förbud gäller även i fråga om datorlagrade personuppgifter som utgör ett led i framställningen av t.ex. en tryckt skrift. Det hade därför enligt kommittén inte varit möjligt för Sverige att överlåta rätt att besluta en så principiell avvikelse från censurförbudet som direktivet kan synas kräva enligt ordalagen. Kommittén nämner att också andra länder inom EU har ett motsvarande censurförbud.

Enligt kommittén kan det angivna synsättet motiveras inte bara från nationell grundlagssynpunkt utan också utifrån ett EG-rättsligt perspektiv. Kommittén pekade på att det både i EG-domstolens praxis och i Maastrichtavtalet slås fast att Europakonventionens fri- och rättigheter skall respekteras som allmänna rättsprinciper på EG-rättens område. Detta har enligt kommittén varit en viktig faktor vid Sveriges anslutning till EU,

något som kommer till uttryck i 10 kap. 5 § RF. Kommittén konstaterar att rätt till skydd för privatlivet regleras i art. 8 i konventionen och rätt till yttrandefrihet i art. 10. I konventionen är dessa båda fri- och rättigheter jämställda, och integritetsskyddet framstår enligt kommittén inte som i EG-direktivet som ett överordnat intresse.

Kommittén konstaterade vidare att Europadomstolen i sin tillämpning av konventionen förklarar att yttrandefriheten utgör en av de viktigaste grunderna för ett demokratiskt samhälle. Skyddet för yttrandefriheten har enligt domstolens avgöranden inte bara gällt journalistisk verksamhet eller litterärt eller konstnärligt skapande utan också politisk verksamhet och kommersiella yttranden. Enligt kommittén måste det vara så att integritetsskyddsintresset inte generellt kan anses ta över yttrandefrihetsintresset utan en avvägning måste göras mellan dessa motstridande intressen i olika sammanhang. Kommittén anförde att EG-direktivet till följd härav inte kan anses ha den innebörden att yttrandefriheten inte får ges försteg framför skyddet för privatlivet i andra fall än dem som är speciellt omnämnda i art. 9 i direktivet.

Även om art. 10 i Europakonventionen tillåter begränsningar i yttrandefriheten inom ganska vida ramar, fanns det enligt kommittén inte skäl att tro att integritetsskyddet utanför journalistisk samt litterär och konstnärlig verksamhet kan ges försteg framför yttrandefrihetsintresset på det generella sätt som skulle följa av direktivets avfattning. Kommittén anförde att konventionen får anses innebära att man skall iaktta en sådan proportionalitetsprincip som utgör en del också av EG:s grundläggande rättsprinciper. Detta angavs gälla även utanför journalistisk samt litterär och konstnärlig verksamhet i inskränkt betydelse.

Sammantaget fanns det enligt Mediekommittén alltså anledning att anse att möjligheterna till undantag från direktivets regler i yttrandefrihetens intresse är vidare än vad ordalagen i art. 9 synes ge vid handen. På motsvarande sätt borde man enligt kommittén se på kravet i art. 9 att undantagen skall vara nödvändiga.

7.4 Överväganden

Produktion och spridning av sådana framställningar som omfattas av TF:s och YGL:s skydd innefattar i stor utsträckning sådan behandling av personuppgifter som avses i dataskyddsdirektivet. Eftersom direktivet i egenhet av EG-rätt i princip står över svenska grundlagsregler måste Mediegrundlagsutredningens förslag till en utvidgad och mera teknikoberoende YGL vara förenliga med direktivet. Frågan är i vilken utsträckning och på vilket sätt man kan uppnå sådan förenlighet.

Det bör här noteras att det också enligt Mediegrundlagsutredningens uppfattning från svenska utgångspunkter får anses att TF:s och YGL:s nuvarande tillämpningsområden omfattas av de möjligheter till undantag från dataskyddsdirektivet som dess art. 9 ger, vilka möjligheter också utnyttjats vid genomförandet av direktivet genom PuL. Vad frågan nu gäller är alltså endast hur man kan uppnå förenlighet mellan dataskyddsdirektivet och kommitténs förslag i detta hänseende. Som nämnts i inledningen innebär dessa förslag till en utvidgad och mera teknikoberoende YGL för det första att databasregeln utvidgas så att även andra än traditionella massmedieföretag kan få grundlagsskydd för sådana databaser om de skaffar ett utgivningsbevis. (Bokförlag o.dyl. läggs också till bland massmedieföretagen i den nu gällande databasregeln.) För det andra innebär förslaget att traditionella massmedieföretag får automatiskt grundlagsskydd för direktsändningar på begäran och print on demand-verksamhet och viss användning av push-teknik. För det tredje innebär förslaget att även andra än traditionella massmedieföretag kan få grundlagsskydd för direktsändningar på begäran, print on demand och viss användning av push-teknik om de ansöker om utgivningsbevis. I alla fallen är det fråga om databaser i någon mening. Det som skiljer sig åt är innehållet eller användningen av detta. De nu nämnda förslagen innefattas i en regel och omtalas i det följande som utvidgningen av databasregeln.

Man kan, i vart fall teoretiskt, tänka sig tre olika sätt att angripa problemet. Det första innebär att man begränsar möjligheten till utvidgat grundlagsskydd till att gälla endast de fall då behandling av personuppgifter som omfattas av direktivet inte förekommer, dvs. till fall då direktivet inte är tillämpligt över huvud taget. Någon konflikt med direktivet uppkommer då givetvis inte.

Som framgått ovan är direktivet emellertid mycket omfattande. Så t.ex. avses med personuppgift varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person och med behandling av personuppgifter avses i princip allt man kan göra med sådana uppgifter, bl.a. samla in, lagra, bearbeta, använda och sprida. Behandling av ljud- eller bilduppgifter om fysiska personer omfattas också av direktivet om den sker med ADB eller om uppgifterna ingår i eller avses ingå i ett register som är uppbyggt efter kriterier som utformats för att underlätta tillgång till uppgifterna. Eftersom direktivet är så omfattande och TF- eller YGL-skyddad verksamhet ofta innefattar sådan behandling av personuppgifter som avses i direktivet innebär det nu diskuterade alternativet att utvidgningen av det grundlagsskyddade området skulle bli mycket begränsad.

Om utvidgningen av databasregeln skulle utformas så att endast den som förbinder sig att inte behandla personuppgifter skulle kunna få grundlagsskydd för sin databas, skulle det också krävas vissa sanktionsmöjligheter för att inte förbudet mot behandling av personuppgifter

skulle bli helt skenbart. Möjlighet att upphäva grundlagsskyddet borde krävas. Detta skulle i sin tur fordra att någon myndighet höll uppsikt över innehållet i databasen. Ingripande skulle visserligen inte vara möjligt förrän efter att yttrandet offentliggjorts i databasen varför en direkt konflikt med förbudet mot censur och hindrande åtgärder inte kan anses föreligga. Varje form av innehållsmässig värdering av yttranden öppnar dock för missbruk och bör därför undvikas i grundlagarna. Sanktionsmöjligheter av det nu diskuterade slaget skulle också innebära ett stort avsteg från de grundläggande principerna i det svenska skyddet för yttrandefriheten.

Av det anförda framgår att det nu diskuterade alternativet inte bör övervägas vidare.

De båda andra sätten att angripa problemet innebär att man på olika sätt använder de undantagsmöjligheter som direktivet ger.

Det kan då till en början konstateras att direktivet innehåller två artiklar som kan ge möjlighet till undantag i yttrandefrihetens intresse, nämligen art. 9, med tillhörande p. 37 i ingressen, och art. 13. Den senare ger möjlighet till undantag från vissa artiklar med hänsyn till vissa angivna intressen, bl.a. skydd av den registrerades eller andras fri- och rättigheter. Som angetts i avsnitt 7.3.2 är det oklart om uttrycket ”den registrerades eller andras fri- och rättigheter” omfattar yttrandefrihetsintresset eftersom art. 9 uttryckligen behandlar möjligheten till undantag med hänsyn till yttrandefriheten. I kommissionens förklaring till denna punkt i art. 13 talas det inte heller om yttrandefriheten. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening får det därför anses att de möjligheter till undantag från direktivet som kan göras i yttrandefrihetens intresse behandlas enbart av art. 9 och p. 37 i ingressen.

Man kan då för det första tänka sig att argumentera på samma sätt som Mediekommittén, dvs. hävda att möjligheterna till undantag i yttrandefrihetens intresse är vidare än vad ordalagen i art. 9 synes ge vid handen och att även den utvidgning av databasregeln som Mediegrundlagsutredningen föreslår, och som till stora delar motsvarar Mediekommitténs förslag, omfattas av möjligheten till undantag. För det andra kan man tänka sig att begränsa möjligheten till grundlagsskydd enligt de nya grundlagsregler som kommittén föreslår till de fall som anges i art. 9, dvs. till verksamhet som bedrivs för ”uteslutande journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande”.

Det första av de nu nämnda alternativen innebär att man håller fast vid den hållning som lagstiftaren intog vid införandet av PuL. Det måste dock noteras att lagstiftaren då inte tog ställning till om en utvidgad databasregel rymdes inom möjligheterna till undantag enligt art. 9, utan bedömningen avsåg endast den då gällande lydelsen av TF och YGL. Som nämnts inledningsvis får det från svenska utgångspunkter anses att TF:s och YGL:s nuvarande tillämpningsområden rymms inom undantagsmöjligheter-

na enligt art. 9. Vad frågan nu gäller är alltså endast om vårt förslag till utvidgning av YGL:s tillämpningsområde också rymms inom undantagsmöjligheterna.

Om man väljer detta alternativ är en tänkbar invändning att ett påstående om att undantaget enligt art. 9 för uteslutande journalistiska ändamål och konstnärligt och litterärt skapande också omfattar envar som ansöker om utgivningsbevis för en databas innebär att man uppenbart går utöver artikelns tillämpningsområde. Mot denna invändning kan hävdas att begreppen journalistiska ändamål och konstnärligt och litterärt skapande knappast är klart definierade och att nästan allt massmedialt utövande av yttrandefriheten torde kunna hänföras dit om inte begreppen tolkas snävt. Termen journalist har också i andra sammanhang getts en vid definition. Så har t.ex. i Europarådets ministerkommittés rekommendation om rätten för journalister att inte avslöja sina källor termen journalist definierats som "any natural or legal person who is regularly or professionally engaged in the collection and dissemination of information to the public via any means of mass communication" (Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information, antagen den 8 mars 2000, definition a., jfr Draft Explanatory Memorandum, Commentary 9–14). I Europarådets rekommendation No. R (96) 4 om skydd för journalister i konflikt- och spänningssituationer uttalas också att termen journalist i rekommendationen skall anses täcka alla representanter för medierna, såsom alla som arbetar med att samla in, bearbeta och sprida nyheter och information, inklusive fotografer, chaufförer och tolkar. Enligt Mediegrundlagsutredningens mening är det även naturligt att ge en vid definition åt begreppet journalist eftersom det ständigt tillkommer nya former för kommunikation till allmänheten. Ursprungligen torde begreppet endast ha avsett den som arbetade inom tidningsvärlden. Senare tillkom radio och TV och numera finns också t.ex. Internet med alla de möjligheter till olika former av kommunikation med allmänheten som ges där.

Med kommitténs utformning av databasregeln skulle också för utgivningsbevis krävas att databasen tillhandahålls allmänheten, dvs. att databas innehavaren riktar sitt yttrande till en stor och obestämd krets av mottagare. Det skulle även krävas att han ordnar verksamheten så att mottagarna inte kan ändra innehållet i databasen och han skulle vara tvungen att dokumentera innehållet i databasen samt utse och anmäla en utgivare. Han måste alltså rikta sitt yttrande till allmänheten, yttrandets innehåll kommer att kunna fastställas, han kommer att kunna knytas till de yttranden han gör och han får efter utgivaren bära ansvaret för dem. Det skulle kunna hävdas att dessa krav på verksamheten innebär att den till stor del drivs under sådana förhållanden som ofta kännetecknar verksamhet för journalistiska ändamål, om man bortser från att innehållet inte behöver vara be-

gränsat till nyheter, debatt, opinionsbildning eller annat som kan kopplas till sådan verksamhet i snäv mening.

Med andra ord skulle ”verksamhet för journalistiska ändamål” ges en vid betydelse som snarare avser sättet att arbeta än innehållet i det som yttras, alltså ett synsätt som kan sägas ansluta sig till Sveriges förklaring vid antagandet av EG-direktivet. I de fall då innehållet i databasen är sådant att det knappast kan kopplas till journalistiska ändamål torde verksamheten i stället med ett motsvarande synsätt kunna betraktas som ett led i konstnärligt eller litterärt skapande.

Denna hållning skulle alltså innebära att man argumenterar på samma sätt som Mediekommittén med tillägg om att de krav som enligt databasregeln ställs på verksamheten innebär att den till stor del utövas under sådana villkor som ofta kännetecknar verksamhet för journalistiska ändamål och att i fall då sådant ändamål i snäv mening inte kan anses föreligga torde den i stället vara att betrakta som konstnärligt eller litterärt skapande. Med bortseende från tillägget överensstämmer detta resonemang med det som fördes av regeringen och riksdagen vid införandet av PuL angående möjligheterna till undantag från direktivet för verksamhet som var skyddad enligt då gällande TF och YGL.

Frågan kan ställas om detta resonemang redan underkänts av regeringen i samband med att den inte förde vidare Mediekommitténs förslag till utvidgning av databasregeln. Några av remissinstanserna (Hovrätten över Skåne och Blekinge, Malmö tingsrätt, Länsrätten i Stockholms län och Sveriges Advokatsamfund, se Ds 1997:85 s. 77 ff) satte förslagets förenlighet med dataskyddsdirektivet i fråga. Remissinstansernas kritik innebar sammanfattningsvis att kommitténs tolkning av möjligheterna till undantag från direktivet var alltför extensiv. Länsrätten och Advokatsamfundet ansåg också att frågan om förslagets förenlighet med dataskyddsdirektivet krävde en mera djupgående analys. Advokatsamfundet anförde även bl.a. att kommitténs återopande av Europakonventionen till stöd för en långtgående möjlighet till undantag från direktivets regler var principiellt intressant men att argumentationen var alltför kortfattad och allmänt hållen för att man skulle kunna bilda sig en säker uppfattning om dess hållbarhet.

Förhållandet till dataskyddsdirektivet anfördes dock inte uttryckligen av regeringen som ett skäl mot att genomföra förslaget (prop. 1997/98:43 s. 114). I stället angavs att det var svårt att överblicka vilka former av ny kommunikation som skulle kunna beröras av utvidgningen, att den fick ses som omfattande och att en sådan utvidgning borde föregås av en mera ingående analys. Regeringen ansåg därför inte att tiden var mogen för en utvidgning av databasregeln på det sätt som Mediekommittén föreslagit. Även om regeringen sålunda inte avvisat tanken på ett sådant förslag kan det dock inte uteslutas att också förhållandet till dataskyddsdirektivet ingav tveksamhet. Slutsatsen får bli att saken befinner sig i samma läge som

när Mediekommittén lämnade sitt betänkande. Denna ståndpunkt påverkas inte av EU:s politiska deklaration om en EU-stadga om grundläggande rättigheter eftersom deklarationen inte är juridiskt bindande. Den ger knappast heller uttryck för ett annat synsätt än det som kommer till uttryck i Europakonventionen.

Det andra sättet att uppnå förenlighet mellan dataskyddsdirektivet och förslaget till en utvidgad databasregel genom användande av direktivets möjligheter till undantag enligt art. 9 skulle som nämnts innebära att man i de nya reglerna angav att möjligheten till grundlagsskydd för databaser skulle gälla endast för verksamhet som bedrevs för ”uteslutande journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande”. Detta skulle alltså kunna innebära ett mera begränsat grundlagsskydd än det ovan diskuterade alternativet.

För att kravet på att verksamheten skall falla inom möjligheterna till undantag enligt art. 9 inte skall bli endast skenbart torde det i detta fall krävas, liksom vid det inledningsvis behandlade alternativet (grundlagsskydd endast om personuppgifter ej behandlas), att vissa sanktionsmöjligheter föreligger. Kravet på förenlighet med undantagen i art. 9 vore ju meningslöst om det vore tillräckligt att påstå t.ex. att verksamheten skulle bedrivas uteslutande för journalistiska ändamål och det inte fanns någon möjlighet att ingripa om verksamheten helt avvek från detta. Även en lösning enligt detta alternativ måste därför anses kräva vissa sanktionsmöjligheter, t.ex. möjlighet att återkalla utgivningsbevis och därmed upphäva grundlagsskyddet om verksamheten inte längre bedrivs uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande.

Liksom beträffande det inledningsvis behandlade alternativet skulle detta kräva att någon myndighet höll uppsikt över innehållet i databasen. Ingripande skulle visserligen inte vara möjligt förrän efter att yttrandet offentliggjorts i databasen varför en direkt konflikt med förbudet mot censur och hindrande åtgärder inte heller här kan anses föreligga. Det ter sig dock mycket besvärligt att tillämpa de angivna rekvisiten vilkas innebörd är minst sagt oklar. Härtill kommer, som tidigare nämnts, att varje innehållsmässig värdering av yttranden öppnar för missbruk och därför bör undvikas. Som också konstaterats i det föregående skulle sanktionsmöjligheter av det nu diskuterade slaget innebära ett stort avsteg från de grundläggande principerna i det svenska skyddet för yttrandefriheten.

Till det sagda kommer att rekvisitet ”uteslutande” är problematiskt. Skall detta förstås så att varje biavsikt som inte ryms i ordalagen i art. 9 gör att undantaget inte gäller? Hur skall avsikterna med verksamheten fastställas? Ordet ”uteslutande” skulle medföra en icke önskvärd otydlighet i grundlagsskyddet. Det kan nämnas att tolkningen av rekvisitet ”uteslutande för journalistiska ändamål eller konstnärligt eller litterärt skapande” kan komma att bli föremål för HD:s prövning (mål B 293-00).

Det är därför visserligen möjligt att rekvisitet får viss belysning men ett verkligen slutligt ställningstagande kan ske bara genom en dom av EG-domstolen i en oviss framtid.

Av vad som nu sagts framgår att inte heller detta alternativ bör övervägas vidare.

Slutsatsen blir alltså att det endast är alternativ nummer två, dvs. Mediekommitténs argumentationslinje, som återstår om man vill hålla fast vid förslaget till en utvidgad databasregel som ger envar möjlighet att få grundlagsskydd utan krav på innehållet i databasen.

Avslutningsvis kan här nämnas att Mediegrundlagsutredningens förslag till en utvidgad och mera teknikoberoende YGL även innebär att utgivningsbevis skall kunna utfärdas också för sådan direktsändnings-, databas-, eller print on demand-verksamhet som bedrivs genom överföringar som utgår från utlandet (se kapitel 6) och att samma regler skall gälla för sådan verksamhet som för motsvarande verksamhet där överföringarna utgår från Sverige. Det svenska grundlagsskyddet kan dock av naturliga skäl endast upprätthållas i Sverige. Om det land varifrån överföringarna utgår tillhör EU torde bl.a. det landets lagregler för genomförande av dataskyddsdirektivet kunna vara tillämpliga på den del av verksamheten som bedrivs i det landet. Detta kan innebära att den utländska verksamheten i ett sådant fall faktiskt har andra legala förutsättningar än motsvarande verksamhet där överföringarna utgår från Sverige.