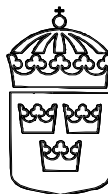


Kommittédirektiv



Några frågor på tryck- och yttrandefrihetens område

Dir.
2018:51

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2018

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté får i uppdrag att utreda vissa frågor på tryck- och yttrandefrihetens område. Syftet med utredningen är att åstadkomma ett ändamålsenligt grundlagskydd för tryck- och yttrandefriheten.

Kommittén ska bl.a.

- analysera om public service-företagens oberoende är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag och annars överväga om oberoendet kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag,
- överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för radio och tv i allmänhetens tjänst som är oberoende av om sändningen eller tillhandahållandet sker genom tråd eller på annat sätt,
- analysera om yttrandefrihetsgrundlagen medger att det i lag ställs upp krav på vidare sändningsplikt av tekniska tilläggs-tjänster och om så inte är fallet lämna förslag på författningsändringar som medger sådana krav i fråga om tekniska tilläggs-tjänster för personer med funktionsnedsättning,
- analysera hur yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för utkrävande av ansvar vid sändningar som sänds via satellit och som utgår från utlandet förhåller sig till artikel 6.1 i Europakonventionen och överväga om det finns behov av ändringar i grundlag eller annan lag för att Sverige ska kunna anses uppfylla Europakonventionens krav,

- överväga om det finns behov av ändringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller vanlig lag för att möjliggöra avbildningsförbud och ingripanden mot överträdelser av sådana förbud med stöd av skyddslagen även när anskaffning sker för publicering i grundlagsskyddade medier,
- göra en översyn av webbsändningsregelns tillämpningsområde i förhållande till dagens tekniska utbud och plattformar för webbsändningar och utifrån denna översyn analysera om regeln är att betrakta som ändamålsenlig och väl avvägd,
- analysera om det finns behov av och är lämpligt att undanta förpackningar från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde, och
- analysera förutsättningarna för en ordning med författaren som primärt ansvarig för innehållet i böcker som publiceras i en databas utan tryckt förlaga.

Kommittén ska föreslå de författningsändringar som den anser är motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 augusti 2020.

En teknikbunden detaljreglering medför behov av återkommande översyn

Tryckfrihetsförordningen bygger på en lång tradition med detaljerad grundlagsreglering av tryckfriheten. Yttrandefrihetsgrundlagen är uppbyggd efter samma princip. Detta noggrant formulerade skyddssystem ger en solid grund för medier och andra åsiktsbildare att fritt och oberoende bedriva granskning och föra debatt.

Samtidigt medför detaljregleringen återkommande behov av justeringar i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Med den tekniska utvecklingen följer nya medieformer och tekniska möjligheter till spridning. En del ryms väl inom mediegrundlagarnas syften men har en teknisk utformning som utesluter grundlagsskydd. Andra skyddas tack vare en teknik som ger automatiskt grundlagsskydd, trots att skyddet kan ifrågasättas

i förhållande till de ändamål som bär upp tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Ett starkt skydd för tryck- och yttrandefriheten förutsätter en ändamålsenlig grundlagsreglering. Skyddet vilar också på ett förtroende från allmänheten. Hur medievanorna kommer att se ut i framtiden är inte möjligt att förutse men det kan antas att tekniken kommer att erbjuda nya möjligheter att konsumera nyhetsförmedling, åsiktsbildning och granskande journalistik. Det är av stor vikt att tryck- och yttrandefrihetsregleringen så långt som möjligt fångar in yttranden som bidrar till det fria meningsutbytet, den fria och allsidiga upplysningen och det fria konstnärliga skapandet. En omsorgsfull förvaltning av tryck- och yttrandefriheten förutsätter därför överväganden av grundlagsskyddets utformning, räckvidd och innebörd. Den förutsätter också att skyddade aktörer och publikationer i möjligaste mån behandlas lika oavsett valet av teknik för yttranden. På så sätt kan en ändamålsenlig grundlagsreglering för tryck- och yttrandefriheten garanteras.

Uppdraget att utreda behov av ändringar i grundlag för att stärka oberoendet hos public service

En stark och oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst är en viktig mediepolitisk prioritering

Allmänhetens tillgång till en allsidig upplysning är en grundläggande mediepolitisk prioritering. För att tillgången till en allsidig upplysning ska kunna säkerställas behövs såväl kommersiella medier som en stark och oberoende radio och tv i allmänhetens tjänst som allmänheten har stort förtroende för. Sådan verksamhet bedrivs i dag av Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB som brukar benämnas public service-företagen.

Ett centralt fundament för public service är att verksamheten präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande såväl till staten som till olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället.

Oberoendet är avgörande för allmänhetens förtroende för verksamheten och det skyddas av flera olika komponenter. En sådan är ägandeformen, som innebär att public service-företagen ägs av en oberoende stiftelse och att styrelserna för public service-företagen består av ledamöter utan politiska uppdrag. En annan är regleringen genom sändningstillstånd som löper över flera år och där innehållsvillkoren inte kan ändras utan public service-företagens medgivande. Ytterligare en komponent är finansieringen av public service. Ändrade medievänor och den tekniska utvecklingen har dock inneburit att det nuvarande finansieringssystemet blivit en återkommande fråga i den mediepolitiska debatten. Det finns nu en bred politisk enighet om att systemet behöver förändras. En viktig del i diskussionen om alternativ till dagens finansieringsmodell har handlat om finansieringssystemets betydelse för public service oberoende i förhållande till staten.

Ny finansiering för public service

I oktober 2017 överlämnade Parlamentariska public service-kommittén (Ku 2016:06) delbetänkandet Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende (SOU 2017:79) till regeringen. Betänkandet innehåller bl.a. förslag om en ny finansierings- och uppbördsmodell för public service. Förslagen, som lämnats av en enig kommitté, syftar till att säkra ett finansieringssystem som är långsiktigt stabilt, legitimt och värnar oberoendet av politiska och kommersiella intressen.

Kommittén föreslår bl.a. att den nuvarande radio- och tv-avgiften ska ersättas med en individuell public service-avgift som ska betalas av den som är obegränsat skattskyldig, har fyllt 18 år och har en beskattningsbar förvärvsinkomst. Public service-avgiften föreslås enbart kunna användas för att finansiera public service-verksamhet och verksamhet direkt anknuten till den. Avgifterna ska enligt förslagen placeras på ett konto i Riksgäldskontoret för att därifrån betalas ut till public service-företagen i enlighet med vad riksdagens beslutat. Därutöver har kommittén lämnat flera förslag som syftar till att stärka public

service-företagens oberoende. Kommittén har inte haft i uppdrag att föreslå grundlagsändringar. Kommittén tar dock på ett övergripande plan ställning för att oberoendet för public service skulle kunna stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag och ger uttryck för att den frågan borde övervägas i ett annat sammanhang (SOU 2017:79 s. 161).

Regeringen har i propositionen Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service (prop. 2017/18:261) lämnat förslag till riksdagen som i allt väsentligt bygger på kommitténs förslag i delbetänkandet. Att det nya finansieringssystemet kan bidra till att värna verksamhetens självständighet och oberoende är ett centralt kriterium för regeringen i lagstiftningsärendet.

Public service-företagens oberoende behöver garanteras

Yttrandefrihetsgrundlagen innehåller flera bestämmelser som syftar till att garantera mediernas frihet och oberoende. Dessa bestämmelser omfattar alla, inbegripet public service, som bedriver verksamhet i enlighet med den grundlagen. Exempelvis innebär censurförbudet och förbudet mot hindrande åtgärder i 1 kap. 3 § YGL att det i grundlag finns ett starkt skydd mot ingripanden från det allmänna. Detsamma gäller skyddet för den redaktionella friheten i 3 kap. 4 § YGL.

Särskilda bestämmelser som direkt tar sikte på public service-företagens verksamhet och ställning saknas dock i grundlag. Med hänsyn till vikten av en public service-verksamhet som bedrivs oberoende i förhållande till staten finns det enligt regeringen skäl att utreda om oberoendet är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag. Om de förslag som lämnas i prop. 2017/18:261 som syftar till att värna public service-företagens oberoende antas av riksdagen, ska kommittén i sin analys beakta även denna reglering.

Om kommittén anser att det finns skäl att ytterligare stärka oberoendet bör ändring i grundlag – regeringsformen eller yttrandefrihetsgrundlagen – övervägas. Det ska noteras att det inte är självklart i vilken grundlag ett sådant skydd i så fall lämpligen regleras. Yttrandefrihetsgrundlagens skydd bygger i dagsläget på vilken teknik en aktör använder för att förmedla sitt

budskap och inte vem aktören är. Regeringsformen ger å sin sida särskilt skydd åt vissa aktörer, men gemensamt för dessa är att det i de allra flesta fall rör sig om reglering som avser myndigheter. Denna systematik bör inte utan vidare brytas upp. Det är också av vikt att eventuella förslag inte medför att public service-företagen rättsligt blir att betrakta som myndigheter.

Uppdraget

Kommittén ska

- analysera om public service-företagens oberoende är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag,
- överväga om oberoendet annars kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

Uppdraget att utreda förutsättningarna för en ändamålsenlig reglering av radio och tv i allmänhetens tjänst

En radio och tv i allmänhetens tjänst med relevans och högt förtroende

Som framgår ovan har public service-företagen genom uppdragen i allmänhetens tjänst en unik roll och ett särskilt ansvar.

En förutsättning för att public service fortsatt ska vara relevant för publiken är att utbudet speglar hela landet och finns tillgängligt för allmänheten på olika plattformar. Det förutsätter i sin tur att public service-företagen kan göra sitt utbud tillgängligt för så många som möjligt även i en onlinemiljö.

Public service-företagens verksamhet på internetbaserade plattformar ger nya utmaningar

Yttrandefrihetsgrundlagen skiljer mellan trådsändningar och andra typer av sändningar. Reglerna om sändningar tillämpas

också på tillhandahållanden ur vissa databaser (se 1 kap. 9 § YGL).

För sändningar som inte sker genom tråd får det genom lag meddelas föreskrifter om sändningstillstånd och om villkor för sändningarna (se 3 kap. 2 § YGL). Sådana bestämmelser finns i radio- och tv-lagen (2010:696), som innehåller bestämmelser om marksänd ljudradio och tv (se t.ex. 4 och 11 kap.). Med marksändning avses sändning via en radiomast i etern. Grunden för tillståndsplikten för ljudradio och tv i marknätet är att frekvensutrymmet för etersändningar är begränsat.

Ett sändningstillstånd kan enligt radio- och tv-lagen förenas med vissa villkor. För public service-företagen regleras programutbud och krav på innehåll i sådana villkor.

Till skillnad från vad som gäller för etern har utrymmet för sändningar i tråd bedömts vara i princip obegränsat. Att villkora sändningar i tråd har därför hittills inte ansetts befogat. I stället råder för trådbundna sändningar, liksom på tryckfrihetens område, etableringsfrihet med innebörden att krav på tillstånd för sändningsverksamheten som huvudregel inte får ställas. Syftet med etableringsfriheten är att aktörer ska kunna verka fritt på yttrandefrihetens område utan hinder i förväg från det allmänna. Utrymmet för villkor i lag är mot den bakgrunden begränsat till vad som uttryckligen anges i 3 kap. 1 § andra stycket YGL.

Den tekniska utvecklingen där allt fler medietjänster utvecklas för tillhandahållanden via internet, inte minst s.k. playtjänster, gäller också i hög grad för public service-företagen. Tillhandahållanden via internet sker ofta genom tråd. Eftersom etableringsfriheten i tråd innebär att utrymmet för villkor är begränsat till vissa särskilt angivna områden finns det enligt nuvarande ordning inte några krav på t.ex. saklighet, opartiskhet och mångfald i programutbudet för public service-företagens sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Skillnaden mellan trådsändningar och andra typer av sändningar gör sig gällande även i fråga om möjligheterna för granskningsnämnden för radio och tv att granska public service-företagens verksamhet. Yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för föreskrifter i lag om en nämnd för granskning och om de närmare förutsättningarna för granskningen gäller nämligen endast i

förhållande till program som sänts på annat sätt än genom tråd (7 kap. 4 § YGL).

Sammanfattningsvis innebär etableringsfriheten för sändningar genom tråd att de villkor som meddelas i syfte att tillgodose allmänhetens intresse av tillgång till en allsidig upplysning omfattar en allt mer begränsad del av public service-företagens verksamhet. Även utrymmet för granskning av denna verksamhet är begränsat. Samtidigt är allmänhetens förtroende för public service beroende både av att dess innehåll svarar mot högt ställda krav, som saklighet och opartiskhet, och att dessa krav kan följas upp och granskas. Mot denna bakgrund finns det skäl att utreda förutsättningarna för att möjliggöra villkor för radio och tv i allmänhetens tjänst som är oberoende av om sändningen sker genom tråd eller på annat sätt.

Uppdraget

Kommittén ska

- överväga om det finns skäl att möjliggöra villkor för radio och tv i allmänhetens tjänst som är oberoende av om sändningen eller tillhandahållandet sker genom tråd eller på annat sätt,
- överväga om det finns skäl att utöka möjligheterna till granskning av verksamhet av radio och tv i allmänhetens tjänst som sänts eller tillhandahållits genom tråd, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att föreslå ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som påverkar etableringsfriheten i tråd för andra än dem som bedriver radio- och tv-verksamhet i allmänhetens tjänst.

Uppdraget att utreda tillämpningsområdet för yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelse om vidareändningsplikt

Som framgår ovan gäller etableringsfrihet för sändningar genom tråd. Etableringsfriheten innebär att varje fysisk och juridisk

person har rätt att sända program genom tråd (se 3 kap. 1 § första stycket YGL).

Etableringsfriheten gäller såväl för programföretagen själva som för de operatörer som sänder vidare andras program. Inskränkningar i denna frihet får göras endast genom bestämmelser i lag och i de fall som särskilt anges i yttrandefrihetsgrundlagen (3 kap. 1 § andra stycket YGL).

En sådan inskränkning rör skyldigheten för nätt innehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning, s.k. vidaresändningsplikt (3 kap. 1 § andra stycket 1 YGL).

Bestämmelsen om vidaresändningsplikt avser vidaresändning av *program*. Det framstår dock som naturligt att anse att bestämmelsen även ger utrymme för lagstadgade krav på vidare-sändning av sådana tekniska tilläggstjänster som krävs för att program ska göras tillgängliga för personer för funktionsnedsättning, som t.ex. textning, tolkning, uppläst text eller annan liknande teknik. Det är dock inte självklart att det förhåller sig på det sättet (se t.ex. Myndigheten för press, radio och tv:s rapport Vidaresändningsplikten, utrymmet för lokala kabelsändarorganisationer samt tillgång och upptäckbarhet i onlinemiljö för tv-sändningar genom tråd, dnr 16/01858). Denna oklarhet gäller även i förhållande till andra tilläggstjänster, som t.ex. elektroniska programguider.

Eftersom tilläggstjänster som syftar till att göra program tillgängliga för personer med funktionsnedsättning kan ha stor betydelse för allmänhetens möjligheter att tillgodogöra sig en allsidig upplysning är det enligt regeringen av stor vikt att det säkerställs att bestämmelsen som medger vidaresändningsplikt omfattar sådana tjänster. Det finns också skäl att utreda om bestämmelsens räckvidd omfattar även andra tekniska tilläggstjänster och om så inte är fallet överväga om det förhållandet bör ändras.

Uppdraget

Kommittén ska

- analysera om yttrandefrihetsgrundlagen medger att det i lag ställs upp krav på vidareändningsplikt av tekniska tilläggs-tjänster för personer med funktionsnedsättning och andra tekniska tilläggstjänster,
- för det fall kommittén bedömer att yttrandefrihetsgrundlagen inte medger sådana lagstadgade krav på vidareändning, dels lämna förslag på författningsändringar som medger sådana krav i fråga om tekniska tilläggstjänster för personer med funktionsnedsättning, dels även överväga om det finns skäl att medge lagstadgad vidareändningsplikt för andra tekniska tilläggstjänster, och
- lämna förslag till de övriga författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

Uppdraget att utreda behov av åtgärder med anledning av Europadomstolens dom i målet Arlewin mot Sverige

Yttrandefrihetsgrundlagens regler hindrar prövning i svensk domstol av uttalanden i program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från utlandet

Yttrandefrihetsgrundlagen är enligt 1 kap. 6 § första stycket YGL tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Av paragrafens andra stycke följer att det som i grundlagen föreskrivs om program i allmänhet också gäller för program som förmedlas genom satellitsändning som utgår från Sverige. Enligt praxis från Högsta domstolen kan programverksamhet som bedrivs i utlandet och som förmedlas via satellit inte anses utgå från Sverige. Avgörande för om programverksamheten bedrivs i Sverige eller i utlandet bör enligt Högsta domstolen vara var bestämmandet av programinnehållet utövas vid sändningen och inte var ett program faktiskt kommer till eller hur den tekniska transporten sker (NJA 2002 s. 314). Denna praxis innebär att program som sänds via satellit av programdistributörer som

exempelvis Viasat, som bedriver sin programverksamhet från London, och andra programföretag som sänder tv på motsvarande sätt, inte anses utgå från Sverige.

En konsekvens av att en sändning anses utgå från utlandet är att bl.a. yttrandefrihetsgrundlagens regler om ensamansvar inte tillämpas på innehållet i dessa sändningar. En talan om ansvar för förtalsbrott eller andra yttrandefrihetsbrott kan därmed inte riktas mot en utgivare med stöd av yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser.

För yttranden som inte omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens skydd gäller som utgångspunkt att var och en själv ansvarar för sina uttalanden enligt allmänna bestämmelser om straff- och skadeståndsansvar. I fråga om sändningar från utlandet utesluts dock inte tillämpning av samtliga bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen. Även om reglerna om ensamansvar inte gäller för dessa sändningar följer nämligen av Högsta domstolens praxis att en person som medverkar i ett sådant program kan omfattas av yttrandefrihetsgrundlagens regler om meddelarfrihet (10 kap. YGL och NJA 2005 s. 884). Meddelarfriheten innebär bl.a. att inget rättsligt ansvar kan utkrävas utan stöd i grundlag av den som lämnar uppgifter i ett medium som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 2 § YGL).

Den sammantagna innebörden av yttrandefrihetsgrundlagens regler och Högsta domstolens praxis är att den situationen kan uppstå att en person som fäller ett yttrande som utgör brott inte kan hållas personligen ansvarig i en svensk domstol för sitt yttrande och att en talan med stöd av yttrandefrihetsgrundlagen inte heller kan riktas mot utgivaren här i landet.

Europadomstolens dom i målet Arlewin mot Sverige

Europadomstolen har i en dom den 1 mars 2016 i målet Arlewin mot Sverige (mål nr. 22302/10) prövat om den svenska regleringen är förenlig med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Målet rörde en svensk medborgare som ansett sig förtalad i TV3 och som inte fått sin sak prövad i svensk domstol (NJA 2005 s. 884). Europadomstolen har vid

sin prövning funnit att Sverige har brutit mot artikel 6.1 Europakonventionen om rätten att få en domstolsprövning av en civil rättighet.

Europadomstolen konstaterar i domen att Sverige har haft en skyldighet att under artikel 6.1 i Europakonventionen tillgodose sökandens rätt till domstolsprövning med hänsyn till gärningens starka koppling till Sverige, att programmet producerats i Sverige av svenskar för svenska tv-bolag, att både sökanden och programledaren var svenska medborgare som var bosatta i Sverige, att programmet sändes på svenska till en svensk publik och att anklagelserna i programmet mot sökanden gällde kriminell aktivitet i Sverige. Ansvar kan enligt Europadomstolen inte undvikas genom en hänvisning till att sökanden kan få sin rätt prövad i brittisk domstol.

Med hänsyn till reglernas utformning och Europadomstolens dom finns det enligt regeringen skäl att överväga om yttrandefrihetsgrundlagens regler om var sändningar utgår ifrån går att upprätthålla eller om ändringar i grundlag eller annan lag krävs för att Sverige ska kunna uppfylla Europakonventionens krav på rätten till domstolsprövning när det gäller förtal och andra yttrandefrihetsbrott.

Uppdraget

Kommittén ska

- med utgångspunkt i Europadomstolens dom och med beaktande av den praxis som utvecklats i anslutning till denna analysera hur yttrandefrihetsgrundlagens utrymme för utkrävande av ansvar vid sändningar som sänds via satellit och som utgår från utlandet förhåller sig till artikel 6.1 i Europakonventionen,
- överväga om det finns behov av ändringar i grundlag eller annan lag för att Sverige ska kunna anses uppfylla de krav på rätten till domstolsprövning som Europakonventionen ställer, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

Uppdraget att utreda tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens anskaffarfrihet och förbud mot censur och andra hindrande åtgärder i förhållande till skyddslagens bestämmelser

Skyddslagen medger ingripande mot den som fotograferar ett skyddsobjekt i strid med ett utbildningsförbud

Skyddslagen (2010:305) innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån.

Syftet med skyddslagens regler är att objekt som är särskilt viktiga för samhället ska skyddas. För att tillgodose behovet av skydd ges i lagen stöd för regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer att besluta att vissa närmare angivna civila och militära byggnader, andra anläggningar, områden eller objekt ska vara skyddsobjekt.

Ett beslut om skyddsobjekt innebär enligt 7 § skyddslagen att obehöriga inte har tillträde till skyddsobjektet. Genom ett särskilt beslut får tillträdesförbudet förenas med ett förbud mot att göra avbildningar, beskrivningar eller mätningar av eller inom skyddsobjektet. Som avbildning räknas fotografering. Om det räcker för att tillgodose skyddsbehovet får ett tillträdesförbud ersättas av t.ex. ett utbildningsförbud. Ett beslut om skyddsobjekt får enligt 18 § andra och tredje styckena inte göras mer ingripande eller omfattande än vad som behövs för att tillgodose skyddsbehovet, och så långt det är möjligt ska det ses till att ett beslut inte kommer att medföra skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

Ett skyddsobjekt får bevakas av polismän samt militär personal och annan särskilt utsedd personal (skyddsvakt). Med bevakningen följer särskilda befogenheter enligt skyddslagen. Bland annat får den som bevakar i vissa fall ta föremål i beslag (13 och 14 §§). Skyddslagen innehåller också bestämmelser om straff och förverkande (30–32 §§). Bland annat ska avbildningar, beskrivningar och mätuppgifter som har kommit till genom brott enligt skyddslagen förklaras förverkade.

Möjligheten att förena ett tillträdesförbud med ett förbud mot att ta fotografier av eller inom skyddsobjektet syftar till att hindra spridning av information och därmed förstärka sekretesskyddet (prop. 2009/10:87 s. 56). Regler om avbildningsförbud finns i svensk rätt sedan länge och fanns t.ex. redan i 1940 års skyddslag.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller regler om anskaffarfrihet, censurförbud och förbud mot andra hindrande åtgärder

Den i tryckfrihetsförordningen reglerade anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att, om inte annat följer av tryckfrihetsförordningen, anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för att offentliggöra dem i tryckt skrift eller för att lämna dem vidare för publicering (1 kap. 1 § fjärde stycket TF). Motsvarande regler finns i yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 2 § YGL).

Den s.k. exklusivetsprincipen innebär att ingripanden mot missbruk av tryck- och yttrandefriheten får ske endast om det finns stöd i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL). I fråga om anskaffarfriheten finns ett sådant undantag för anskaffanden som innebär att anskaffaren gör sig skyldig till vissa särskilt angivna brott, t.ex. högförräderi, spioneri, grovt spioneri och grov obehörig befattningsmed hemlig uppgift (7 kap. 3 § andra stycket TF och 5 kap. 3 § andra stycket YGL). Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ger även utrymme för bestämmelser i lag om ansvar och ersättningsskyldighet som avser det sätt på vilket en uppgift eller en underrättelse anskaffats (1 kap. 9 § 5 TF och 1 kap. 12 § första stycket YGL).

Tryckfrihetsförordningen innehåller också en bestämmelse om censurförbud. Censurförbudet innebär att granskning av en skrift inte får göras före tryckningen. Inte heller får något förbud mot tryckning förekomma (1 kap. 2 § första stycket TF). Tryckfrihetsförordningens censurförbud är ovillkorligt medan yttrandefrihetsgrundlagens motsvarighet medger s.k. biocensur (1 kap. 3 § YGL).

Tryckfrihetsförordningens skydd innefattar också ett förbud mot hindrande åtgärder (1 kap. 2 § andra stycket TF). Förbudet innebär att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte utan stöd i tryckfrihetsförordningen får hindra tryckning, utgivning eller spridning bland allmänheten av en skrift på grund av skriftens innehåll. Motsvarande regler finns i yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 3 § YGL). Inskränkningar i hindersförbudet kräver stöd i respektive grundlag.

*Anskaffarfriheten hindrar vissa beslag vid överträdelse av
avbildningsförbudet enligt skyddslagen*

I ett beslut från 2015 har Högsta domstolen prövat skyddslagens bestämmelser om beslag i förhållande till tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om anskaffarfrihet (NJA 2015 s. 298). I målet hade en tidningsmedarbetares minneskort tagits i beslag sedan medarbetaren hade iakttagits med att fotografera ett skyddsobjekt.

Högsta domstolen konstaterar i beslutet att överträdelse av förbud mot fotografering av ett skyddsobjekt inte omfattas av tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens undantag från anskaffarfriheten för vissa grova brott. Domstolen anser inte heller att fotograferingsförbudet reglerar det sätt på vilket en uppgift eller underrättelse anskaffas. Eftersom fotograferingen skett för publicering i grundlagsskyddade medier finner Högsta domstolen att skyddslagens ansvarsbestämmelse därmed inte kan tillämpas i fråga om överträdelsen av förbudet mot avbildning. Följden är att det också har saknats grund för att ta minneskortet i beslag, såväl för utredning av brott mot fotograferingsförbudet som för att förverka minneskortet. Högsta domstolen uttalar dessutom att ett beslag av en avbildning av ett skyddsobjekt kan stå i strid även med censurförbudet i den mån beslaget hindrar en publicering i ett grundlagsskyddat medium.

*Spridning av bilder på skyddsobjekt innebär risker för rikets
totalförsvar*

Anskaffarfriheten och förbudet mot hindrande åtgärder utgör en grundstomme i mediernas rätt och möjlighet till granskning. Ett

skydd för hela publiceringskedjan, från anskaffande till publicering och spridning, är av betydande vikt för yttrandefriheten och den fria åsiktsbildningen. Utvidgade eller nya inskränkningar av anskaffarfriheten och hindersförbudet bör därför alltid bli föremål för noggranna överväganden och inte göras mer ingripande än nödvändigt.

Högsta domstolens avgörande innebär att skyddslagens regler om ansvar och förverkande inte kan tillämpas på avsett sätt. Det har aldrig funnits en avsikt att anskaffanden som görs för publicering i grundlagsskyddade medier ska undantas från skyddslagens tillämpningsområde. Ur säkerhetssynpunkt finns också skäl att framhålla att fotografering är särskilt farlig, eftersom det är en metod för informationsinhämtning som ger korrekta och detaljerade uppgifter om objektet som lätt kan spridas vidare. Om bilder av skyddsobjekt sprids innebär det en risk för skada i förhållande till rikets säkerhet som kan vara svår att reparera i efterhand.

Skyddslagens betydelse för skyddet av totalförsvaret innebär att inskränkningar av möjligheten att ingripa mot överträdelse av avbildningsförbudet medför en påtaglig försämring av detta skydd. Det nuvarande rättsläget är mot den bakgrunden inte tillfredsställande. En reglering som medger förbud för var och en att avbilda skyddsobjekt och för det allmänna att ingripa mot överträdelser behöver tvärtom säkerställas. Alternativet är t.ex. omfattande tillträdesförbud, vilket skulle utgöra en väsentligen mer ingripande åtgärd.

Uppdraget

Kommittén ska

- analysera hur skyddslagens regler om avbildningsförbud, om överträdelse av sådant förbud samt om beslag och förverkande förhåller sig till tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regler om anskaffarfrihet, censurförbud och förbud mot andra hindrande åtgärder,
- överväga om det finns behov av ändringar i grundlag eller vanlig lag för att möjliggöra avbildningsförbud och ingripande

den mot överträdelser av sådana förbud med stöd av skyddslagen även när anskaffning sker för publicering i grundlagsskyddade medier, och

- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att överväga eller föreslå inskränkningar i tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens censurförbud.

Uppdraget att göra en översyn av webbsändningsregelns tillämpning och dess förhållande till databasregeln

Yttrandefrihetsgrundlagen är enligt 1 kap. 6 § första stycket YGL tillämplig på sändningar av program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. Som sändningar av program anses också tillhandahållande till allmänheten på särskild begäran av direktsända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren – den s.k. webbsändningsregeln.

Vid införandet av webbsändningsregeln framhöll regeringen att konsumtion av webbsändningar som sänds direkt eller vid en viss tidpunkt som bestäms av sändaren inte skiljer sig från att slå på radion eller tv:n och välja kanal. Regeringen menade att mottagarens medverkan på motsvarande sätt är begränsad till att slå på datorn, gå till en adress och där aktivera en länk. Regeringens bedömning var att denna form av tillhandahållanden i och för sig redan omfattades av grundlagsskydd genom befintlig reglering, men att det fanns skäl att förtydliga detta genom att ange det uttryckligen i lagstiftningen (se prop. 2001/02:74 s. 41).

Genom propositionen Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor (prop. 2009/10:81) föreslogs ändringar i webbsändningsregeln i syfte att ytterligare förtydliga bestämmelsens tillämpningsområde. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011. Även databasregeln ändrades så att det uttryckligen framgår att databasregeln tillämpas när webbsändningsregeln inte är tillämplig.

Den tekniska utvecklingen motiverar en översyn av webbsändningsregeln

Sedan webbsändningsregeln infördes har såväl de tekniska möjligheterna för inspelning som tillgången till sändningsfunktioner utvecklats avsevärt. Det finns enligt regeringen skäl att göra en översyn av hur dagens utbud för inspelning och tillhandahållande av sändningar via internet förhåller sig till webbsändningsregeln. Det finns också skäl att överväga om webbsändningsregeln, med hänsyn till den tekniska utvecklingen, fortfarande kan anses vara ändamålsenlig och väl avvägd. Eftersom det i förarbetena anges att den ursprungliga regeln om sändningar av program omfattar de tillhandahållanden webbsändningsregeln vid införandet var avsedd att träffa bör en sådan översyn omfatta även den bestämmelsen.

Webbsändningsregelns förhållande till databasregeln

I 1 kap. 9 § yttrandefrihetsgrundlagen finns den s.k. databasregeln. Den ger under vissa förutsättningar grundlagsskydd för yttranden som sker genom tillhandahållanden till allmänheten ur databaser. För vissa aktörer gäller grundlagsskyddet automatiskt, dvs. utan att någon särskild åtgärd behöver vidtas. Det gäller exempelvis för redaktioner för program som tillhandahålls allmänheten genom överföring på särskild begäran med hjälp av elektromagnetiska vågor. Det automatiska grundlagsskyddet innebär att hela databasen, t.ex. ett medieföretags webbplats, skyddas. Med grundlagsskyddet följer bl.a. en skyldighet att anmäla utgivare, att bevara inspelningar av program och hålla dem tillgängliga för granskning i efterhand samt ett ensamansvar för eventuella yttrandefrihetsbrott på webbplatsen (4 kap. 1 §, 3 kap. 6 § och 6 kap. YGL samt 3 och 5 kap. lagen [1991:1559] med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden).

I webbsändningsregeln regleras grundlagsskyddet för tillhandahållanden till allmänheten på särskild begäran av direkt-sända eller inspelade program, om starttidpunkten och innehållet inte kan påverkas av mottagaren. Av bestämmelsen framgår att sådana sändningar är att betrakta som program.

Sändningar som har grundlagsskydd med stöd av webbsändningsregeln undantas genom ett uttryckligt undantag från databasregelns tillämpningsområde. Justitiekanslern har i ett beslut den 12 september 2017 (dnr 4037-17-3.2) prövat undantagets betydelse för databaser som tillhandahåller webbsändningar.

Justitiekanslern redogör för två möjliga tolkningar utifrån bestämmelsens ordalydelse. Den ena tolkningen innebär att undantaget endast avser själva webbsändningen. Eftersom en webbsändning är att betrakta som ett program i databasregelns mening kan databasregeln i så fall bli tillämplig på resten av databasen, om webbsändningen tillhandahålls allmänheten på särskild begäran och av en redaktion. Den andra tolkningen innebär att det automatiska grundlagsskyddet inte gäller för databaser med webbsändningar som omfattas av webbsändningsregeln. Justitiekanslerns slutsats är att ordalydelsen vid en systematisk tolkning innebär att undantaget får anses avse endast själva sändningen.

Databasregelns undantag för webbsändningar ger, som framgår av Justitiekanslerns beslut, utrymme för tolkning. Det gäller både nuvarande lydelse och den lydelse som föreslås i propositionen Ändrade mediegrundlagar (se 1 kap. 4 § i prop. 2017/18:49). I kombination med en extensiv syn på redaktionsbegreppet vid tillhandahållanden av enskilda innebär Justitiekanslerns synsätt sannolikt att ett stort antal databaser som innehas av privatpersoner ges automatiskt grundlagsskydd. Detta är problematiskt eftersom det kan antas att flera av dessa innehavare varken har intresse av ett sådant särskilt grundlagsskydd eller förmåga att svara mot de skyldigheter som följer med grundlagsskyddet enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Det finns mot denna bakgrund skäl att se över hur det automatiska grundlagsskyddet i databasregeln förhåller sig till webbsändningsregeln.

Uppdraget

Kommittén ska

- göra en översyn av webbsändningsregelns tillämpningsområde i förhållande till dagens tekniska utbud för

inspelning av ljud och bild och plattformar för webbsändningar,

- utifrån översynen analysera om webbsändningsregeln är ändamålsenlig och väl avvägd,
- vid behov göra motsvarande översyn och analys avseende den grundläggande regeln om grundlagsskydd för sändningar av program,
- analysera webbsändningsregelns förhållande till databasregeln, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

Uppdraget att utreda om förpackningar bör undantas från grundlagsskydd

Allt som publiceras i de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen faller inom vad som brukar benämnas grundlagens formella tillämpningsområde. Det innebär att förpackningar, som framställs i tryckpress, omfattas av tryckfrihetsförordningens formella tillämpningsområde.

För att tryckfrihetsförordningen ska vara tillämplig krävs också att yttrandet faller inom grundlagens s.k. materiella tillämpningsområde. Det materiella tillämpningsområdet bestäms bl.a. utifrån syftet med tryckfrihetsförordningen. Det är att var och en ska ha 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 ett fritt konstnärlig skapande (1 kap. 1 § TF och prop. 2017/18:49).

Om ett yttrande inte omfattas av grundlagarnas syfte och innebörd faller det utanför det materiella tillämpningsområdet och saknar därför grundlagsskydd. Enligt fast praxis innebär det att krav på saklig information på det kommersiella området är förenliga med grundlag. Kan informationen däremot uppfattas som opinionsbildande eller åsiktpåverkande krävs grundlagsstöd för att krav ska få ställas upp.

I lagstiftningsärendet om genomförandet av 2001 års märkningsdirektiv ansåg Lagrådet att de krav på texter som föreslogs möjligen blev så omfattande att de alltför mycket beskar möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningarna med egen text (prop. 2001/02:162 s. 54). Tolkningen innebär att tryckfrihetsförordningen hindrar reglering som uttömmande bestämmer förpackningars textmässiga innehåll och utformning. Denna tolkning bekräftas av Mediegrundlagskommittén som i betänkandet Ändrade mediegrundlag har gjort bedömningen att krav på neutrala tobaksförpackningar kan hamna i konflikt med den tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principen om förbud mot hindrande åtgärder. Enligt Mediegrundlagskommittén skulle en sådan reglering dessutom riskera att hamna i konflikt med tryckfrihetsförordningens etableringsfrihet (SOU 2016:58 s. 467–468).

Inom ramen för EU-samarbetet ställs återkommande krav på att förpackningar ska ha en viss varningstext, förses med en innehållsdeklaration eller lämna annan information. Även om kraven också från ett nationellt perspektiv framstår som berättigade lägger Sverige ner ett omfattande förhandlingsarbete på att se till att kraven inte fräntar förpackningsproducenten möjlighet att tillföra egen text och att t.ex. varningstexter inte är av åsiktspåverkande karaktär.

Det kan ifrågasättas om förpackningar, vars primära syfte är att omförsluta och ibland marknadsföra varor, bör omfattas av det särskilda grundlagsskydd som ges i tryckfrihetsförordningen. Betydelsen för ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning framstår inte som självklar. I sammanhanget bör framhållas att ett undantag från tryckfrihetsförordningen inte innebär att yttranden helt saknar grundlagsskydd. Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet genom frihet att i bl.a. skrift eller bild meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Inskränkningar i den rätten får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens

grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Regeringen anser att det finns skäl att utreda om förpackningar kan och bör undantas från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde.

Uppdraget

Kommittén ska

- överväga om det finns behov av och är lämpligt att undanta förpackningar från tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde, och
- lämna de förslag till författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

Uppdraget att utreda ansvarsordningen för innehåll i en digital bok som saknar tryckt förlaga

I propositionen Ändrade mediegrundlag (prop. 2017/18:49) lämnas förslag till en ny s.k. bilageregeln (1 kap. 6 § TF i lydelsen enligt propositionen). Regeln innebär att en bok som publiceras i digital form, t.ex. som en e-bok eller ljudbok, under vissa förutsättningar ses som en bilaga till sin tryckta förlaga. Grundlagskyddet ges därmed i tryckfrihetsförordningen i stället för i yttrandefrihetsgrundlagen. Av detta följer att samma ansvarskedja, med författaren som primärt ansvarig, gäller för innehållet i båda publiceringarna (jfr 8 kap. 5 § TF).

Den nya bilageregeln träffar endast digitala publiceringar som har en tryckt förlaga. Det innebär att en bok som endast publiceras i digital form fortfarande kommer att skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen. Yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsordning innebär att utgivaren, normalt sett förläggaren, är primärt ansvarig för innehållet i boken (6 kap. 1 § YGL).

I betänkandet som ligger till grund för propositionen Ändrade mediegrundlag behandlar Mediegrundlagskommittén detta förhållande. Mediegrundlagskommittén framhåller att ansvarsförhållandet för böcker som endast publiceras i digital form kan lösas genom att författaren utses till utgivare för den del av

databasen där boken tillhandahålls. Yttrandefrihetsgrundlagen medger nämligen utgivarskap för delar av databaser (SOU 2016:58, s. 312–313).

Branschorganisationerna Sveriges författarförbund och Svenska Förläggareföreningen ser inte möjligheten till att dela upp ansvaret för innehåll en databas som tillräckligt utan har under remissförfarandet framfört önskemål om en ny utredning av ansvaret för innehållet i digitala bokpubliceringar. Begäran motiveras bl.a. med att den långa tradition av författarens ensamansvar som tryckfrihetsförordningen bygger på är en grundförutsättning som måste upprätthållas för att inte störa den viktiga balansen i överenskommelsen mellan författare och förlag i deras olika roller. Enligt branschorganisationerna kan såväl författarens som förläggarens roll påverkas mycket negativt av ett annat ansvarsförhållande och även påverka allmänhetens möjligheter att ta del av kontroversiella verk.

Som branschorganisationerna framhåller bygger tryckfrihetsförordningens ansvarsordning på en lång tradition som författare och förlag har inrättat och anpassat sina respektive roller efter. Med utgångspunkten att författaren själv ansvarar för sina uttalanden kan ett bokförlag utan risk för egna repressalier ge ut och sprida böcker med kontroversiellt innehåll. Författaren behöver inte heller anpassa innehållet för att undanröja eventuella repressalierisker för förläggaren.

Genom den bilageregeln som föreslås i propositionen Ändrade mediegrundlag kommer det primära ansvaret för en stor del av de böcker som publiceras digitalt att ligga hos författaren. Som Mediegrundlagskommittén framhållit ger yttrandefrihetsgrundlagen utrymme för ett primärt ansvar för en författare, i egenskap av utsedd utgivare av en del av en databas, även för andra digitala publiceringar. Ett sådant ansvar förutsätter dock aktiva åtgärder från förläggaren som ligger utom författarens kontroll. Med ett stort antal digitala publiceringar kan en sådan ordning också medföra merkostnader för bokförlagen. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att utbudet av digitala böcker utan tryckt förlaga kan antas öka finns det enligt regeringen skäl att på nytt överväga förutsättningarna för ett primärt författaransvar även för böcker som publiceras endast i digitalt format. Vid en sådan utredning

bör hänsyn tas till att grundlagen i sin nuvarande utformning i och för sig inte utesluter ett primärt författaransvar för digitala publikationer.

Uppdraget

Kommittén ska

- analysera förutsättningarna för en ordning med författaren som primärt ansvarig för innehållet i böcker som publiceras i en databas utan tryckt förlaga, och
- vid behov föreslå de författningsändringar som kommittén anser är motiverade.

Det ingår inte i kommitténs uppdrag att överväga eller föreslå ändringar i tryckfrihetsförordningens eller yttrandefrihetsgrundlagens ansvarsordning för andra publikationer än digitala böcker.

Samråd och genomförande av uppdraget

Regeringen beslutade den 30 november 2017 propositionen Ändrade mediegrundlagar (prop. 2017/18:49). Kommittén ska, med förbehåll för riksdagens ställningstaganden i det lagstiftningsärendet, utgå från de förslag som lämnas i propositionen.

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Kommittén ska vidare beakta betydelsen av Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen för de frågor som ska utredas. Kommittén ska samråda med Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för press, radio och tv och public service-företagen i de delar som direkt berör deras respektive verksamhetsområden.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 26 augusti 2020. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)