

Kommittédirektiv



En kommitté på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området

Dir.
2014:97

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 2014

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska utreda vissa frågor på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området.

Kommittén ska bl.a.

- göra en språklig och strukturell översyn av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen,
- analysera om skyddet för den personliga integriteten i databaser med utgivningsbevis är tillräckligt,
- göra en översyn av databasregeln, vilket bl.a. innefattar frågor om preskription och ansvar för information i databaser,
- analysera om möjligheterna för Sverige att delta i internationellt rättsligt samarbete på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området bör utökas,
- analysera om det finns behov av en undantagsbestämmelse i grundlagarna om produktinformation och
- analysera om det finns behov av förändringar på radio- och tv-området när det gäller främjande av europeiska produktioner och krav på tillgängliggörande för personer med funktionsnedsättning.

Kommittén ska föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2016.

Bakgrund

Utmaningar för tryck- och yttrandefriheten

Tryck- och yttrandefriheten har en lång tradition i Sverige. Trots att de grundläggande principerna för tryck- och yttrandefriheten har bestått över lång tid har tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) ändrats ett flertal gånger sedan deras tillkomst. Ett skäl till detta är att grundlagsskyddet har behövt anpassas till den tekniska utvecklingen. Ändringar i grundlagarna har bl.a. krävts för att nya medieformer ska omfattas av grundlagsskydd. Ett exempel på detta är den senaste ändringen av YGL, vilken bl.a. innebär att digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas numera omfattas av YGL (prop. 2009/10:81, Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor). Senast sågs TF och YGL över av Yttrandefrihetskommittén (Ju 2003:04).

Den tekniska utvecklingen har gått fort och präglats av att traditionella press-, radio- och tv-tjänster successivt smält samman med internet. Denna mediekonvergens har tillsammans med en ökad globalisering och ökad mobilitet medfört nya distributionsvägar för medieinnehåll och nya konsumtionsmönster. Medieutbudet är i dag i princip obegränsat och ständigt tillgängligt. Denna utveckling kan antas fortsätta även framöver. Det är omöjligt att säga vilka medier som kommer att vara de viktigaste för åsiktsbildningen i framtiden men det är uppenbart att förändringar kommer att ske. Medan tittandet på traditionella tv-sändningar minskar läggs mer tid på beställ-tv och olika play-tjänster. Tjänster tillhandahålls ofta genom olika innehållsportaler som fungerar som ett mellanled och ett gränssnitt mellan leverantörer av medieinnehåll och slutanvändare, där innehåll väljs ut, sammanförs och organiseras. Många medieleverantörer agerar på flera plattformar. Ett exempel är att vissa tidningar har tv-inslag på sina webbplatser. Ett annat exempel är att radio- och tv-företagen erbjuder ett omfattande innehåll på sina webbplatser – inte bara sina radio- och tv-program utan även annan information – och

dessutom har avskilda ytor på olika sociala medier. Dessa förhållanden kan leda till svårigheter att avgöra vad som är grundlagsskyddat och inte. Det kan också vara svårt att förklara varför en medieform har grundlagsskydd medan en annan inte har det – trots att medierna och deras innehåll kan vara snarlika. De ökade möjligheterna till interaktivitet gör också att gränsen mellan privat kommunikation och masskommunikation blir mindre tydlig.

Till detta kommer att den ökade internationaliseringen och det utökade samarbetet inom EU medför utmaningar på tryck- och yttrandefrihetens område. Sverige har i dessa sammanhang allt svårare att upprätthålla sin unika reglering av tryck- och yttrandefriheten. Inom både EU-rätten och annat internationellt samarbete finns regleringar som kan vara svårförenliga med TF och YGL.

Yttrandefrihetskommittén ansåg i sitt slutbetänkande, En översyn av tryck- och yttrandefriheten (SOU 2012:55), att tryck- och yttrandefriheten bäst stärks och utvecklas genom att TF och YGL förbättras och inte genom att de ersätts av en ny grundlag. Med detta som utgångspunkt är det av stor vikt att se till att hålla grundlagarna uppdaterade så att grundlagsskyddet inte urholkas till följd av den tekniska utvecklingen.

Yttrandefrihetskommitténs arbete

Yttrandefrihetskommittén överlämnade i augusti 2012 sitt slutbetänkande till regeringen. Slutbetänkandet hade föregåtts av flera delbetänkanden från Yttrandefrihetskommittén och dess föregångare, Tryck- och yttrandefrihetsberedningen. Yttrandefrihetskommitténs långsiktiga arbete bestod i att överväga om man i längden borde behålla en teknikberoende grundlagsreglering och att analysera om andra distributionsformer för yttranden till allmänheten behöver skyddas av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga principerna. Yttrandefrihetskommittén utarbetade ett förslag till en ny mer teknikberoende grundlag, men kom i sitt slutbetänkande fram till att yttrandefriheten bäst stärks och utvecklas genom att TF och YGL förbättras. Inom ramen för den nuvarande ordningen gjorde kommittén i stället

en allmän översyn av TF och YGL med syfte att de båda grundlagarna skulle bli så tydliga och lättillämpade som möjligt.

Ordföranden reserverade sig mot kommitténs bedömning och presenterade ett förslag till en sådan mer teknikberoende grundlag.

Yttrandefrihetskommittén övervägde också ett antal frågor om det materiella innehållet i grundlagsregleringen och föreslog vissa förändringar.

Några av kommitténs förslag behandlas i propositionen Några ändringar på tryck- och yttrandefrihetens område (prop. 2013/14:47). I propositionen föreslås bl.a. att kravet i brottsbalken på särskilda skäl för att väcka åtal för förtal och förolämpning tas bort och att målsäganden ska kunna slippa att betala rättegångskostnaderna i ett tryck- eller yttrandefrihetsmål även om han eller hon förlorar målet. Riksdagen antog dessa förslag och lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2014. I propositionen föreslås även vissa förtydliganden i TF och YGL och en mindre ändring av deras tillämpningsområde med följd att Sverige kommer att kunna delta i det internationella rättsliga samarbetet i något högre grad än tidigare. Riksdagen har antagit grundlagsändringarna som vilande (bet. 2013/14:KU17, rskr. 2013/14:211).

Övriga förslag som Yttrandefrihetskommittén lämnade har inte lett till lagstiftning. I enlighet med vad som framkommer nedan får nu en ny kommitté i uppdrag att vidare utreda några av dessa förslag samt vissa andra frågor.

Uppdraget att modernisera TF och YGL

TF antogs 1949 och präglas av den tidens syn på språk och struktur. YGL trädde i kraft 1992 och bygger i stora delar på hänvisningar till TF. Yttrandefrihetskommittén gjorde en översyn av strukturen och språket i TF och YGL, i syfte att göra dem så tydliga och lättillämpade som möjligt. I vissa fall föreslogs att bestämmelser skulle flyttas från grundlagarna till vanlig lag. För att göra YGL mer lättillgänglig ersattes hänvisningarna till TF med motsvarande lagtext i YGL. I YGL

gjordes också vissa förändringar av begreppen för att göra YGL något mindre teknikbunden. De förändringar som föreslogs syftade inte till att i sak ändra skyddet för tryck- och yttrandefriheten.

Flertalet av de remissinstanser som uttalade sig i denna del var positiva till en modernisering. Flera av dessa reserverade sig dock för att man inte hunnit gå igenom förslaget i detalj och påtalade att man i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste se till att de språkliga förändringarna inte medför oförutsedda materiella konsekvenser som riskerar att försvaga grundlagskyddet. Remissinstanserna pekade också på vissa inkonsekvenser och mindre lämpliga formuleringar i den föreslagna lagtexten och på svårigheten att bedöma förslagen om att flytta bestämmelser till vanlig lag utan att någon ny lagtext hade presenterats. Justitiekanslern varnade för risken att förenklingen av lagarna medför betydelseförskjutningar som kan få effekter som inte är möjliga att förutse och påtalade att en mycket noggrann genomgång av författningstexterna måste göras så att olika felaktigheter utmönstras. Riksdagens ombudsmän (JO) ansåg att nackdelarna med en modernisering av TF i nuläget överväger fördelarna, bl.a. på grund av de oklarheter som en sådan förändring kan medföra och förlusten av sambandet med de grundläggande principernas ursprung.

Yttrandefrihetskommitténs förslag i denna del har inte lett till lagstiftning. Det finns fortfarande ett behov av att modernisera TF och YGL språkligt och strukturellt i syfte att göra dem tydligare och därmed mer lättillämpade. I remissvaren över Yttrandefrihetskommitténs förslag understryks från flera håll att det finns anledning att göra ett relativt ingående arbete innan dessa förslag kan läggas till grund för lagstiftning. Inom ramen för ett sådant arbete är det också tänkbart att det framkommer att helt andra lagtekniska lösningar bör väljas. Arbetet bör utföras inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Uppdraget

Kommittén ska göra en språklig och strukturell översyn av TF och YGL i syfte att göra dem så tydliga och lättillämpade som möjligt. Kommittén ska också överväga om detaljbestämmelser i grundlagarna bör flyttas till vanlig lag. Kommittén ska beakta Yttrandefrihetskommitténs förslag och de synpunkter som remissinstanserna har lämnat på detta. Utöver förslag till ändringar i TF och YGL ska kommittén föreslå de följändringar som behövs i andra lagar.

Uppdraget att göra en översyn av databasregeln

Databasregeln (1 kap. 9 § YGL) reglerar under vilka förutsättningar tillhandahållande av information från en databas över internet omfattas av YGL. I första hand omfattar regeln databaser som drivs av traditionella massmedieföretag, t.ex. redaktioner för tryckta skrifter och radioprogram samt förlag, tryckerier och nyhetsbyråer. Detta s.k. automatiska grundlagsskydd gäller när dessa aktörer tillhandahåller allmänheten information på särskild begäran direkt genom överföring ur databasen eller indirekt genom en framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, s.k. print on demand (beställtryck). Grundlagsskyddet gäller också när aktörerna tillhandahåller allmänheten information ur databasen enligt överenskommelser i förväg eller genom offentlig uppspelning. En förutsättning för grundlagsskydd är enligt lagtexten att innehållet i databasen kan ändras endast av den som bedriver verksamheten.

Även andra aktörer kan få grundlagsskydd för motsvarande verksamhet som massmedieföretagen genom att ansöka om utgivningsbevis hos Myndigheten för radio och tv, s.k. frivilligt grundlagsskydd. Databasregeln reglerar bl.a. förutsättningarna för att ett utgivningsbevis ska utfärdas och när det får förnyas och återkallas.

Yttrandefrihetskommittén föreslog att databasregeln ska förtydligas så att det av lagtexten framgår att grundlagen inte gäller för de delar av en databas där innehållet kan ändras av

någon annan än den som driver verksamheten eller någon som handlar på uppdrag av denne. Kommittén gjorde även en språklig och redaktionell översyn av lagtexten.

Dessutom föreslog kommittén en särreglering av taltidningar och av tidningars arkivdatabaser, som innebär att TF:s regler i stället för YGL:s ska tillämpas för dessa. Förslaget innebär att preskriptionstiden räknas från utgivningen av den periodiska skriften och att den ansvariga utgivaren för tidningen ansvarar även för arkivdatabasen eller taltidningen.

Flertalet remissinstanser var positiva till förtydligandet av databasregeln. När det gäller förslaget om arkivdatabaser var utfallet mer blandat. Det framfördes bl.a. invändningar om det olämpliga i att ha en särreglering för arkivdatabaser och synpunkter om att den korta preskriptionstiden borde förenas med en borttagandeskyldighet så att brottsligt material inte skulle vara helt oangripbart efter att preskriptionstiden löpt ut. Många remissinstanser efterfrågade ett helhetsgrepp och menade att databasregeln behöver ses över i större omfattning än vad Yttrandefrihetskommittén gjort.

Yttrandefrihetskommitténs förslag i denna del har inte lett till lagstiftning. Bland annat mot bakgrund av vad remissinstanserna framfört finns det skäl att ge den nya kommittén i uppdrag att göra en mer omfattande översyn av databasregeln, bl.a. för att göra den mer lättillgänglig och bättre anpassad till dagens teknik. Kommittén ska beakta Yttrandefrihetskommitténs förslag och remissinstansernas synpunkter på detta. Nedan redogörs för de frågor som regeringen anser är mest angelägna att se över. Det står dock kommittén fritt att lämna förslag även i andra avseenden med anknytning till databasregeln.

Villkoren för automatiskt grundlagsskydd

Det s.k. automatiska grundlagsskyddet gäller när redaktioner för periodiska skrifter eller för radioprogram, företag för yrkesmässig framställning av tryckta eller därmed jämställda skrifter eller av tekniska upptagningar och nyhetsbyråer tillhandahåller information från en databas över internet. Grundlagsskyddet

knyts alltså till typiskt sett traditionella massmedieföretag. Vad som faller in under bestämmelsen är dock inte alltid enkelt att avgöra. Särskilt begreppet redaktion har orsakat tillämpningsproblem. Framför allt har det diskuterats hur en redaktion ska definieras och vilken redaktion som ska anses tillhandahålla informationen i fråga (se t.ex. SOU 2012:55 s. 364 f.). Oklarheter i dessa avseenden kan medföra att den som tillhandahåller informationen inte med säkerhet kan avgöra om det finns grundlagsskydd eller inte.

Yttrandefrihetskommittén övervägde möjligheten att ta bort redaktionsbegreppet ur databasregeln men kom fram till att fördelarna med att behålla redaktionsbegreppet övervägde nackdelarna (SOU 2012:55 s. 374). Flera av remissinstanserna framförde dock åsikten att redaktionsbegreppet borde ersättas så att grundlagsskyddet för medieföretagens webbplatser inte blir beroende av hur de väljer att organisera sin verksamhet. JO ansåg att publiceringar på internet över huvud taget inte ska betraktas som biprodukter till papperstidningar eller traditionell radio och tv utan att det automatiska grundlagsskyddet även ska omfatta rena webbredaktioner.

Det kan konstateras att de traditionella medierna alltmer publicerar sig på internet. Över huvud taget går utvecklingen mot att massmedieföretagen tillgängliggör sitt utbud på flera olika plattformar. Exempel på detta är Sveriges Radio och Sveriges Television som inte bara har sina egna webbplatser, utan även avskilda ytor på sociala medier. I nuläget saknar sådana ytor grundlagsskydd om det sociala mediet i sig inte har grundlagsskydd. Ett annat exempel är tidningsföretag som bedriver tv-verksamhet med direktsända studiprogram som tillhandahålls på tidningarnas webbplats (SOU 2012:55 s. 371).

Även om det fortfarande finns starka kopplingar mellan traditionella medier och massmedial verksamhet på internet är det troligt att alltmer av massmedial kommunikation kommer att tillhandahållas via internet framöver, även utan koppling till traditionella medier. Ett exempel är beställ-tv som i dag har grundlagsskydd om den tillhandahålls av redaktionen för ett radioprogram, men kan sakna skydd om kopplingen till en sådan redaktion saknas. Det kan ifrågasättas om en sådan

ordning är rimlig och om det nuvarande sambandet mellan grundlagsskydd och traditionella medier bör upprätthållas.

Uppdraget

Kommittén ska analysera för- och nackdelar med att det automatiska grundlagsskyddet är knutet till traditionella medier och överväga om det, bl.a. med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen, finns skäl att förändra denna ordning.

För det fall kommittén kommer fram till att det fortfarande ska finnas en koppling till traditionella medier ska den överväga hur sambandet ska se ut. En sådan analys ska bland annat innefatta nya överväganden av om redaktionsbegreppet bör behållas eller modifieras.

Kommittén ska vidare analysera om massmedieföretagens avskilda ytor på sociala medier eller motsvarande bör omfattas av automatiskt grundlagsskydd.

Utgångspunkten ska vara att grundlagsskyddet inte heller i fortsättningen ska styras av yttrandenens innehåll.

Om kommittén anser att det behövs förändringar ska den lämna nödvändiga författningsförslag.

Print on demand och e-böcker

Print on demand innebär att tekniska upptagningar, skrifter eller bilder framställs på begäran i enstaka exemplar genom överföring av innehåll från en databas. Grundlagsskyddet för print on demand-verksamhet infördes 2003 och innebär att databasen och verksamheten har grundlagsskydd om verksamheten bedrivs av ett massmedieföretag som omfattas av det automatiska grundlagsskyddet eller om verksamheten omfattas av det frivilliga grundlagsskyddet genom utgivningsbevis. Det enskilda exemplaret är dock inte avsett för spridning till allmänheten och omfattas därför inte av grundlagsskydd (prop. 2001/02:74 s. 98, Yttrandefrihetsgrundlagen och Internet). På samma sätt saknar e-böcker och ljudböcker som distribueras som enstaka nedladdningsbara eller strömmande ljudfiler grundlagsskydd.

Vid riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet att det i framtiden borde kunna bli fråga om att ett bokförlag eller återförsäljare, utan att en enskild person beställt en print on demand-skrift, använder framställningstekniken för att ta fram ett så stort antal exemplar som motsvarar vad som kan kallas en upplaga (2001/02:KU21 s. 22). Utskottet ansåg att det fanns anledning för regeringen att, med utgångspunkt i hur den nya tekniken kunde komma att användas i framtiden, förutsättningslöst låta göra en översyn av gällande och föreslagna bestämmelser i TF och YGL i syfte att analysera om de kan komma att tillämpas på ny användning av tekniken eller om det behövs ändringar.

Yttrandefrihetskommittén ifrågasatte om det inte bör vara de enskilda print on demand-exemplaren som ska omfattas av grundlagsskydd. Frågan om grundlagsskydd eller inte skulle då i stället regleras i de bestämmelser som gäller skrifter respektive tekniska upptagningar. Yttrandefrihetskommittén lämnade dock inte något förslag i den delen (SOU 2012:55 s. 381 f.).

Uppdraget

Kommittén ska kartlägga hur tekniken print on demand används i dag och hur den kan tänkas användas i framtiden.

Mot bakgrund av kartläggningen ska kommittén analysera om nuvarande bestämmelser om print on demand är adekvata eller om det behövs ändringar.

Kommittén ska också – oavsett vad den i övrigt kommer fram till – analysera om det finns skäl att ge även enstaka exemplar grundlagsskydd och i så fall föreslå hur ansvaret för dessa exemplar ska vara utformat.

På motsvarande sätt ska kommittén utreda om e-böcker och ljudböcker som distribueras som enstaka nedladdningsbara eller strömmande ljudfiler bör ges grundlagsskydd och i så fall föreslå hur detta ska vara utformat.

Om kommittén anser att det behövs förändringar ska den lämna nödvändiga författningsförslag.

Användarkommentarer och externa leverantörer

En förutsättning för att en databas ska ha grundlagsskydd är, enligt databasregelns ordalydelse, att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten. Av förarbetena framgår dock att detta inte utesluter grundlagsskydd för material som publiceras i databasen på uppdrag av den som driver tjänsten (prop. 2001/02:74 s. 98 och SOU 2001:28 s. 483). Att en webbplats innehåller s.k. omodererade användarkommentarer, dvs. inlägg som inte granskas av webbplatsens utgivare innan de publiceras, behöver inte heller det innebära att hela databasen saknar grundlagsskydd. Det förutsätter dock att kommentarerna är avskilda från resten av databasen och därmed kan anses utgöra en egen databas (se bl.a. Högsta domstolens beslut den 19 mars 2014 i mål nr Ö 5306-13).

Yttrandefrihetskommittén menade att det bör tydliggöras i lagtext att grundlagsskyddet i de ovan nämnda situationerna inte utesluts endast på grund av att andra än den som bedriver verksamheten kan ändra databasens innehåll. Enligt kommittén bör tillhandahållaren av databasen vara skyldig att tydligt avgränsa de delar där innehållet kan påverkas av andra. Kommittén presenterade dock inte något förslag till lagtext och gjorde inte heller några närmare överväganden t.ex. om vilka konsekvenser ett bristande avskiljande skulle få för databaser med utgivningsbevis.

Mot bakgrund av det angivna finns det anledning att på nytt överväga frågan.

Uppdraget

Kommittén ska, med utgångspunkt bl.a. i Yttrandefrihetskommitténs överväganden, ta ställning till om det av YGL bör framgå att grundlagsskyddet inte alltid är beroende av att databasens innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten.

Om kommittén kommer fram till att så bör vara fallet ska den ta ställning till hur avgränsningen ska göras mellan olika delar av en databas och vilka konsekvenser ett bristande

avskiljande bör få. Analysen ska omfatta både databaser med automatiskt grundlagsskydd och databaser med utgivningsbevis.

Om kommittén anser att det behövs förändringar ska den lämna nödvändiga författningsförslag.

Preskriptionsregler och ansvar för databaser

Högsta domstolen slog i ett beslut den 7 november 2013 (NJA 2013 s. 945) fast att den person som är ansvarig utgivare för en databas ansvarar för information som tillhandahålls allmänheten ur databasen under den tid som han eller hon är utgivare av denna, även om informationen förts in i databasen dessförinnan. Eftersom preskriptionstiden för yttrandefrihetsbrott som begås i grundlagsskyddade databaser börjar löpa först när yttrandet tas bort ur databasen innebär Högsta domstolens avgörande att en tillträdande ansvarig utgivare ansvarar för allt material som tillhandahålls ur databasen oavsett hur lång tid som förflutit sedan det lades in där. I många fall kan det röra sig om stora mängder av information som det i praktiken inte är möjligt att gå igenom för den tillträdande utgivaren. En konsekvens är också att ansvaret kan falla på en utgivare som inte hade del i de överväganden som låg bakom publiceringen, vilket kan sägas vara ett frågande av principen om ensamansvar. En annan konsekvens är att bedömningen av om viss information är brottslig kan komma att göras i en annan tid, med andra värderingar, än när informationen ursprungligen offentliggjordes.

Å andra sidan kan det ifrågasättas om en begränsning av utgivarnas ansvar är rimlig ur enskildas perspektiv. Om man begränsar utgivarens ansvar genom att låta preskriptionstiden börja löpa t.ex. när informationen läggs ut på internet, kommer det att medföra att brottsligt material kan finnas kvar på internet utan att allmänt åtal kan väckas på grund av att preskription har inträtt.

Yttrandefrihetskommittén berörde denna fråga främst i relation till taltidningar och tidningars arkivdatabaser. Kommittén föreslog en särreglering för dessa databaser som

innebar att ansvaret för innehållet i dessa skulle vara detsamma som för den periodiska skriften och att preskriptionstiden för informationen i databasen skulle räknas från utgivningen av skriften. På så sätt skulle samma person ansvara för yttrandena både i den periodiska skriften och i databasen. Yttrandena i databaserna skulle dessutom preskriberas samtidigt med tidningsartiklarna. Förslaget fick ett blandat mottagande och flera remissinstanser efterlyste ett helhetsgrepp om frågan.

Regeringen anser i likhet med flera av remissinstanserna att en särreglering av vissa typer av databaser riskerar att komplicera lagstiftningen och medföra olika avgränsningsproblem. Detta bör därför om möjligt undvikas. Med hänsyn till hur mediernas användning av internet har utvecklats sedan preskriptionsreglerna infördes finns det dock skäl att överväga om reglerna om preskription av yttranden som tillhandahålls ur databaser fortfarande kan anses vara ändamålsenliga och välavvägda.

Uppdraget

Kommittén ska analysera om det finns skäl att ändra bestämmelserna om preskription och ansvar för information som tillhandahålls ur databaser enligt databasregeln. Om kommittén anser att det behövs förändringar ska den lämna nödvändiga författningsförslag.

Om kommittén lämnar förslag som innebär att brottsliga yttranden kan finnas kvar tillgängliga i databaserna utan att kunna angripas straffrättsligt på grund av preskription, ska kommittén ta ställning till om reglerna behöver kompletteras med en skyldighet att ta bort sådana yttranden. I så fall ska kommittén utreda hur en sådan skyldighet ska utformas och lämna författningsförslag även i denna del.

Målsättningen ska vara att undvika särreglering av vissa databaser. Om kommittén ändå skulle finna att en särreglering är nödvändig ska den överväga vilka databaser som ska särregleras och hur dessa ska kunna skiljas från andra databaser.

Personlig integritet och s.k. frivilligt grundlagsskydd genom utgivningsbevis

Personuppgiftslagen (1998:204) har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks när personuppgifter behandlas. Enligt lagen är det som huvudregel förbjudet att behandla känsliga personuppgifter som avslöjar t.ex. ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter eller religiös eller filosofisk övertygelse. Det är också förbjudet för andra än myndigheter att, med vissa undantag, behandla personuppgifter om lagöverträdelse.

Bestämmelserna i personuppgiftslagen tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL. Det innebär i praktiken att personuppgiftslagens regler till skydd för den personliga integriteten inte gäller i medier som omfattas av TF och YGL.

Genom att ansöka om utgivningsbevis hos Myndigheten för radio och tv kan var och en få grundlagsskydd för sin databas och därigenom alltså utesluta personuppgiftslagens tillämpning. Möjligheten att få grundlagsskydd genom utgivningsbevis infördes 2003 som en anpassning till den tekniska utvecklingen och till förhållandet att alltmer nyhetsförmedling, opinionsbildning och upplysning bedrivs av andra aktörer än traditionella massmedieföretag. Tanken var alltså främst att skydda nya former av massmedial verksamhet. Vid en ansökan om utgivningsbevis görs det dock inte någon prövning av databasens innehåll eller syfte. Det går alltså att få grundlagsskydd även för databaser som inte har någon massmedial karaktär.

Under riksdagsbehandlingen av det aktuella lagstiftningsärendet uttalade konstitutionsutskottet att konflikter skulle kunna uppstå med de bestämmelser som finns i syfte att skydda den personliga integriteten (2001/02:21KU s. 32). Utskottet ansåg i och för sig att utvidgningen av YGL:s tillämpningsområde var förenlig med EG-direktivet om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter (dataskyddsdirektivet), som genomförs genom personuppgiftslagen, men att det ändå fanns anledning att ytterligare under-

söka om det kunde uppstå konflikter. Utskottet pekade särskilt på att grundlagsskyddet i värsta fall skulle kunna komma att omfatta databaser som är rena personregister.

Yttrandefrihetskommittén hade i uppdrag att analysera denna fråga. I sitt delbetänkande 2009 konstaterade kommittén, efter en genomgång av databaserna som hade utgivningsbevis, att verksamheten i dessa databaser i allt väsentligt bedrevs på ett seriöst och ansvars-kännande sätt och att innehållet till helt övervägande del utgjorde värdefulla bidrag till ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Integritetskränkningarna var mycket få och bestod främst av utlämning av uppgifter ur register (SOU 2009:14 s. 109). I huvudsak blev slutsatsen densamma även i slutbetänkandet (SOU 2012:55 s. 430).

På senare tid har tillhandahållande av personuppgifter på internet blivit vanligare. Det har bl.a. varit fråga om webbplatser där det i stor omfattning har publicerats inkomstuppgifter och uppgifter om brottmålsdomar. Genom att webbplatserna har utgivningsbevis kan personuppgifter hållas tillgängliga utan att personuppgiftslagens regler är tillämpliga. Det kan ifrågasättas om dessa webbplatser ägnar sig åt sådan massmedial verksamhet som det frivilliga grundlagsskyddet främst är avsett att skydda. Det tycks snarare röra sig om sådana personregister som konstitutionsutskottet hade farhågor om. Det kan ifrågasättas om sådana tillhandahållanden kan anses förenliga med behovet av att skydda enskildas personliga integritet. Det finns därför skäl att på nytt överväga om skyddet för den personliga integriteten är ändamålsenligt utformat i databaser med utgivningsbevis eller om det finns skäl att förändra regleringen.

Uppdraget

Kommittén ska analysera vilka konflikter med skyddet för den personliga integriteten som uppkommer när information tillhandahålls ur databaser med utgivningsbevis och ta ställning till om förändringar behövs för att tillgodose integritetsskyddet.

Kommittén ska i sin analys göra en noggrann avvägning mellan intresset av yttrandefrihet och intresset att skydda enskildas personliga integritet. Utgångspunkten ska vara att det även fortsättningsvis ska finnas möjlighet att få grundlagsskydd genom utgivningsbevis.

Kommittén ska följa och vid behov beakta de pågående förhandlingarna inom EU om en ny reglering om uppgiftsskydd.

Om kommittén anser att det behövs förändringar ska den lämna nödvändiga författningsförslag. I uppdraget ingår dock inte att föreslå en generell straffbestämmelse om integritetsskydd i TF och YGL (se prop. 2013/14:47 s. 14).

Uppdraget i fråga om internationellt rättsligt samarbete på TF:s och YGL:s område

Sverige deltar i rättsligt samarbete bl.a. i enlighet med olika internationella överenskommelser. Möjligheten att bistå andra länder rättsligt på tryck- och yttrandefrihetens område är dock inte reglerad. Detta har inte ansetts nödvändigt eftersom det anses självklart att ingripanden mot grundlagsskyddade medier endast kan göras i de fall och i den ordning som föreskrivs i TF och YGL (se t.ex. prop. 1999/2000:61 s. 73, Internationell rättslig hjälp i brottmål). För att ett ingripande ska kunna göras krävs det därför bl.a. att yttrandet innefattar något av de brott som finns uppräknade i TF:s brottskatalog och att åtgärden riktar sig mot någon som skulle vara ansvarig enligt grundlagarnas ansvarskedja.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen gjorde i sitt första delbetänkande bedömningen att internationellt rättsligt bistånd inte kan lämnas när det är fråga om ett yttrande i ett medium som omfattas av grundlagsskydd enligt TF eller YGL och det begärda biståndet strider mot någon av de tryck- eller yttrandefrihetsrättsliga principerna (SOU 2004:14 s. 153). Tolkningen är inte oomtvistad men det kan konstateras att det i praktiken inte förekommer att Sverige bistår andra länder rättsligt i dessa situationer. Tryck- och yttrandefrihetsberedningen föreslog hur möjligheterna att lämna internationellt

bistånd på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området skulle kunna utökas utan att de grundläggande principerna i TF och YGL inskränktes. Förslaget ledde inte till lagstiftning och regeringen konstaterade i tilläggsdirektiv till beredningen att beredningens förslag skulle grundlagsfästa en tolkning av TF och YGL som innebär att det inte är möjligt att lämna rättsligt bistånd till andra länder utan uttryckligt stöd i grundlagarna (dir. 2008:42). Regeringen konstaterade vidare att utvecklingen av EU sannolikt innebär att samarbetet i rättsliga frågor fördjupas och i allt större utsträckning kommer att bygga på principen om ömsesidigt erkännande. Det innebär att medlemsstaterna ska verkställa varandras domar och beslut utan att ifrågasätta den materiella grunden. Mot den bakgrunden fick beredningen på nytt i uppdrag att överväga om möjligheterna att lämna internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsreglerade området borde utökas.

Yttrandefrihetskommittén föreslog i sitt slutbetänkande att en ny bestämmelse om internationellt rättsligt bistånd skulle införas i TF och YGL. Den innebär att sådant bistånd ska få lämnas avseende åtgärder som är tillåtna enligt grundlagarna. En förutsättning enligt förslaget är att åtgärden riktar sig mot en person som utpekats som ansvarig enligt TF och YGL. Ett krav på dubbel straffbarhet föreslås i den meningen att motsvarande gärning skulle ha varit straffbelagd enligt svensk tryck- och yttrandefrihetsrätt. Något krav på prövning enligt den svenska rättegångsordningen med jury och justitiekansler ställs inte.

Yttrandefrihetskommitténs förslag fick ett blandat mottagande bland remissinstanserna. Flertalet av de remissinstanser som representerar massmedierna avstyrkte förslaget och gjorde gällande att förslaget var alltför oprecist, särskilt i fråga om vilka personer det ska vara tillåtet att ingripa mot. Andra remissinstanser ansåg att förslaget inte var tillräckligt långtgående mot bakgrund av det fördjupade rättsliga samarbetet inom EU. Justitiekanslern ifrågasatte kommitténs utgångspunkt – att Sverige har stöd för att vägra bistånd om detta skulle stå i strid med TF och YGL – och om förslaget innebär någon egentlig ökning av möjligheterna att lämna rättsligt bistånd i förhållande till vad som gäller i dag. Justitiekanslern ställde sig

därför tveksam till om det fanns anledning att slå fast den svenska hållningen så tydligt som skulle bli fallet med en grundlagsreglering. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Det kan konstateras att Yttrandefrihetskommitténs förslag har stora likheter med det som Tryck- och yttrandefrihetsberedningen presenterade. Även Yttrandefrihetskommitténs förslag skulle alltså, som Justitiekanslern har påpekat, grundlagsfästa att det inte är möjligt att lämna rättsligt bistånd till andra länder utan uttryckligt stöd i grundlagarna. Det är tveksamt om våra internationella åtaganden kan förenas med en sådan strikt hållning, särskilt som utvecklingen går mot ett alltmer utökat rättsligt samarbete, framför allt inom EU. Det finns därför skäl att på nytt överväga om det går att utöka möjligheterna för Sverige att delta i det internationella samarbetet på det grundlagsskyddade området. Som riksdagen uttalat får det dock aldrig bli fråga om att Sverige genom att bistå med sådan hjälp gör något som skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper (2001/02:KU21 s. 68).

Uppdraget

Kommittén ska utreda om det går att utöka möjligheterna att lämna internationell rättslig hjälp och annat internationellt rättsligt bistånd på det grundlagsskyddade området i större utsträckning än vad Yttrandefrihetskommittén har föreslagit.

Kommitténs analys ska omfatta de olika formerna av rättsligt bistånd i förhållande både till andra EU-länder och till länder utanför EU.

Utgångspunkten ska vara att Sverige i så stor utsträckning som möjligt ska kunna bistå med bl.a. internationell rättslig hjälp och verkställighet av utländska domar och beslut samtidigt som allmänna svenska rättsprinciper upprätthålls.

Kommittén ska beakta Yttrandefrihetskommitténs förslag och remissinstansernas synpunkter på detta.

Om kommittén anser att det behövs förändringar ska den lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget i fråga om produktinformation, europeiska produktioner och tillgänglighet

En delegationsbestämmelse om produktinformation m.m.

För att TF och YGL ska vara tillämpliga krävs det inte bara att det aktuella yttrandet har spritts och att en viss teknik har använts. Det krävs också att yttrandet faller inom grundlagarnas s.k. materiella tillämpningsområde.

Detta område bestäms bl.a. utifrån syftet med TF och YGL, vilket är att medborgarna 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 allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande. Om ett yttrande inte omfattas av grundlagarnas syfte och innebörd faller det utanför det materiella tillämpningsområdet och saknar därför grundlags-skydd. Exempel på detta är vissa brott som begås genom yttranden i grundlagsskyddade medier och viss kommersiell marknadsföring.

Ett annat exempel är saklig information på det kommersiella området. Det kan t.ex. röra sig om information och varningstexter på tryckta förpackningar. Förpackningarna är i och för sig att betrakta som tryckta skrifter och omfattas därför av TF:s formella tillämpningsområde. Om informationen inte är uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande anses den emellertid normalt sett falla utanför grundlagarnas syfte och därmed vara möjlig att reglera i lag utan att grundlagarna hindrar detta. Detta undantag aktualiseras ofta i samband med förhandlingar om EU-rättsakter där det ställs krav på att olika produkter ska förses med viss information och krav på hur denna information ska vara utformad.

Yttrandefrihetskommittén ansåg att undantaget för saklig information på det kommersiella området borde kodifieras och föreslog därför att det i TF och YGL skulle föras in en s.k. delegationsregel om produktinformation, som innebär att det i vanlig lag ska kunna ställas vissa krav på varningstexter, innehållsdeklarationer och liknande produktinformation utan att

grundlagarna hindrar detta. Kommittén ansåg i och för sig att en kodifiering skulle kunna riskera att göra undantaget större än vad som följer av praxis samtidigt som det riskerade att minska möjligheterna till en flexibel tolkning av undantaget. Kommittén bedömde dock att fördelarna med ett tydliggörande i lagtext övervägde.

Förslaget fick ett blandat mottagande av remissinstanserna och har inte lett till lagstiftning. Regeringen anser dock att det finns skäl att ytterligare överväga denna fråga.

På senare tid har frågan om information och varningstexter på förpackningar varit aktuell i förhandlingarna inom EU om det nyligen beslutade tobaksproduktdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG). I detta regleras utformningen av varningstexter och bilder, s.k. hälsovarningar, på tobaksförpackningar. Hälsovarningarna ska enligt direktivet omfatta minst 65 procent av t.ex. ett cigarettpaketets fram- och baksida. I det tidigare märkningsdirektivet om tobaksvaror (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/37/EG av den 5 juni 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror) var motsvarande krav på täckning 30 respektive 40 procent av cigarettpaketets fram- respektive baksida.

Tobaksförpackningarna är enligt TF att betrakta som tryckta skrifter och omfattas därför av TF:s formella tillämpningsområde. I lagstiftningsärendet om genomförandet av 2001 års märkningsdirektiv ansåg Lagrådet att kraven på texter möjligen blev så omfattande att det alltför mycket beskar möjligheten för näringsidkaren att förse förpackningarna med egen text (prop. 2001/02:162 s. 54, Märkningsdirektivet om tobaksvaror). Med detta som utgångspunkt verkade Sverige i förhandlingarna om det nya tobaksproduktdirektivet för att begränsa den yta som ska vara täckt med hälsovarningar. I samband med antagandet av direktivet lämnade Sverige en ensidig deklaration om att direktivet kan stå i strid med vår grundlag.

Uppdraget

Kommittén ska analysera om det finns behov av och är lämpligt att uttryckligen i grundlag ange att bestämmelser om produktinformation, varningstexter och liknande information kan regleras i vanlig lag.

Kommittén ska även analysera hur en reglering som innebär att en stor del av en tryckt skrift ska vara täckt med varningstexter, bilder eller annan information förhåller sig till TF och YGL och om en ändring av dessa är nödvändig för att en sådan reglering ska vara grundlagsenlig.

Om kommittén anser att det behövs förändringar ska den lämna nödvändiga författningsförslag.

Krav på europeiska produktioner i trådsändningar

Etableringsfriheten är en av de grundläggande principerna i TF och YGL. Den innebär på radio- och tv-området att det är tillåtet för var och en att sända radioprogram genom tråd och att denna rätt får begränsas bara i den omfattning som anges i 3 kap. 1 § YGL. När det gäller sändning av radio och tv genom etern är däremot begränsningar av etableringsfriheten tillåten. Det kan alltså ställas upp villkor och krav på tillstånd för dessa sändningar. Anledningen till detta är att det har ansetts nödvändigt att kunna reglera det begränsade sändningsutrymmet som finns i etern.

I 5 kap. 7–8 §§ radio- och tv-lagen (2010:696) finns bestämmelser om program av europeiskt ursprung. Enligt dessa bestämmelser ska den som sänder tv på annat sätt än genom tråd se till att mer än hälften av den årliga sändningstiden upptas av program av europeiskt ursprung. Den som tillhandahåller beställ-tv på annat sätt än genom tråd ska på lämpligt sätt och när det är praktiskt möjligt främja framställningen av och tillgången till program av europeiskt ursprung. Bestämmelserna är avsedda att genomföra regleringen om europeiska produktioner i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i

medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (AV-direktivet).

Till skillnad från den svenska lagstiftningen skiljer inte AV-direktivet på sändningar och tillhandahållanden genom tråd och sändningar och tillhandahållanden på andra sätt än genom tråd. Mot bakgrund av det har Europeiska kommissionen i ett överträdelseärende (nr 2013/2191) ifrågasatt Sveriges genomförande av AV-direktivets regler om främjande av europeiska produktioner när det gäller sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Sverige har i överträdelseärendet hävdat att reglerna om europeiska produktioner är genomförda i svensk rätt även när det gäller sändningar i tråd, eftersom sådana sändningar utgörs antingen av lokala sändningar, som är undantagna från kravet i direktivet, eller av vidareändringar som också sänds i marknätet eller via satellit och då omfattas av kraven i radio- och tv-lagen. Sverige har emellertid också påpekat att den tekniska utvecklingen går snabbt och att utvecklingen på området följs noga. När det gäller beställ-tv genom tråd har Sverige framhållit att genomförandet skett genom stödåtgärder enligt Filmavtalet. I svaret till kommissionen har Sverige dock utlovat att en utredning ska få i uppdrag att se över möjligheterna att i lag ställa krav på främjande av europeiska produktioner även när det gäller sändningar och tillhandahållanden genom tråd.

Uppdraget

Kommittén ska mot bakgrund av vad som framkommit i överträdelseärendet analysera vilka krav AV-direktivet ställer på europeiska produktioner i sändningar och på tillhandahållanden genom tråd och föreslå de lagändringar eller andra förändringar av den svenska ordningen som kan behövas för att uppfylla AV-direktivets krav. Kommittén ska beakta i vilken utsträckning ytterligare krav på trådsändningar kan få negativa effekter på etableringsfriheten.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning till beställ-tv som sänds genom tråd.

Etableringsfriheten hindrar inte att det i lag meddelas föreskrifter om skyldighet för den som sänder tv-program i tråd att utforma sändningarna på ett sådant sätt att programmen blir tillgängliga för personer med funktionsnedsättning (3 kap. 1 § andra stycket 4 YGL).

Enligt radio- och tv-lagen ska en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändningar, beställ-tv eller sökbar text-tv på annat sätt än genom tråd utforma tjänsten på sådant sätt att den blir tillgänglig för personer med funktionsnedsättning genom textning, tolkning, uppläst text eller liknande teknik (5 kap. 12 §). Efter en lagändring 2013 gäller detta även en leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändningar eller sökbar text-tv genom tråd (prop. 2011/12:151, Ändringar i radio- och tv-lagen). I det lagstiftningsärendet uttalade regeringen att det i och för sig är angeläget att även beställ-tv i tråd tillgängliggörs för personer med funktionsnedsättning i så stor utsträckning som möjligt. Regeringen konstaterade dock att 3 kap. 1 § andra stycket 4 YGL inte ger utrymme för en sådan reglering eftersom den bestämmelsen bara gäller sändningar av tv-program och beställ-tv inte omfattas av begreppet sändning (nämnda prop. s. 18). Samtidigt konstaterade regeringen att detta i praktiken inte var något stort problem men att man hade för avsikt att noga följa utvecklingen på området.

Det kan nu konstateras att allt fler väljer att titta på beställ-tv medan det traditionella tv-tittandet minskar. Den utvecklingen kan i förlängningen leda till att en allt större del av utbudet finns tillgängligt endast som beställ-tv, vilket dock inte får leda till att personer med funktionsnedsättning får sämre möjligheter än tidigare att ta del av utbudet. Vidare finns det ett värde i att regleringen så långt möjligt är densamma för de olika formerna för tillhandahållande av tv-program. Samtidigt är det viktigt att utökade krav på tillhandahållanden genom tråd inte får negativa effekter på etableringsfriheten.

Uppdraget

Kommittén ska analysera möjligheterna att ställa samma krav på beställ-tv som tillhandahålls genom tråd som på tv-sändningar och beställ-tv som tillhandahålls på annat sätt än genom tråd när det gäller tillgängliggörande för personer med funktionsnedsättning. Av analysen ska framgå vad som omfattas av begreppet beställ-tv och hur detta kan avgränsas mot t.ex. andra tillhandahållanden av information över internet. Om kommittén anser att det behövs förändringar ska den lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivningar

Kommittén får identifiera och ta upp andra frågor som anknyter till uppdraget. Någon total författningsreform ska dock inte ske. Uppdraget omfattar alltså inte att förändra de grundläggande principer som bär upp tryck- och yttrandefriheten.

Kommittén ska föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU. Kommittén ska vidare beakta betydelsen av Sveriges förpliktelser enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) för de frågor som ska utredas. Kommittén ska föra en dialog med statliga utredningar och kommittéer som har i uppdrag att behandla frågor med anknytning till kommitténs uppdrag.

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

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 1 september 2016. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)